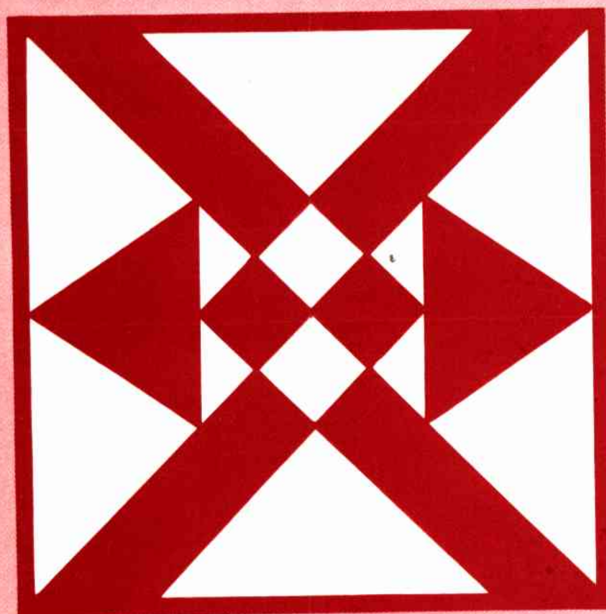
دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی

نظریه‌های تحریم اقتصادی



زیر نظر:
مصطفی زهرانی



نظریه‌های تحریم اقتصادی

زیر نظر: مصطفی زهرانی

تهران - ۱۳۷۶

فهرستنویسی پیش از انتشار

زهرانی، مصطفی ، ۱۳۳۳ ـ ، گردآورنده و ویراستار.
نظریه‌های تحریم اقتصادی / زیرنظر مصطفی زهرانی .ـ تهران: وزارت امور خارجه، موسسه چاپ و انتشارات، ۱۳۷۶.
شش، [۳۰۱] ص.: ـ (مباحث اقتصادی؛ ۱۲)
بها: ۹۳۰۰ ریال. ISBN 964- 6056- 78 - 4
فهرستنویسی بر اساس اطلاعات فیپا (فهرستنویسی پیش از انتشار).
ص.ع. به انگلیسی: Mostaffa Zahrani. The economic sanctions theories.
کتابنامه.
۱. تحریم اقتصادی ـ مقاله‌ها و خطابه‌ها.الف. ایران. وزارت امور خارجه . موسسه چاپ و انتشارات .ب. عنوان.
HF ۱۴۱۳/۵/ ۹ز ۶ن ۳۲۷/۱۱۷
کتابخانه ملی ایران ۸۶۲۴ـ۷۶م

نظریه‌های تحریم اقتصادی
زیرنظر: مصطفی زهرانی
چاپ اول: ۱۳۷۶
تعداد: ۲۰۰۰ جلد
حروفچینی، صفحه آرایی، لیتوگرافی، چاپ و صحافی:

مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه

مجتمع بزرگ‌کتاب: تهران، خیابان آیت اله طالقانی بعد از تقاطع بهار، شمارهٔ ۵۱۷
صندوق پستی ۱۵۸۷۵/۶۳۵۳ تلفن: ۳ـ۷۶۸۵۸۲، ۷۵۰۶۱۰۰، فاکس: ۷۵۰۶۰۴۴
دفتر مرکزی و فروشگاه شماره ۲: تهران، خیابان شهیدباهنر،خیابان شهیدآقایی
صندوق پستی ۱۹۳۹۵/۴۷۴۶ ، تلفن : ۲۰ ـ ۲۵۷۷۰۱۹، فاکس: ۲۵۷۱۰۱۹
فروشگاه شماره ۳ و فروشگاه شمارهٔ ۵ (شعبه فروش کتابهای خارجی): انتهای خیابان شهیدباهنر میدان شهیدباهنر،تلفن: ۷۱ـ۲۲۹۲۲۷۰
فروشگاه شماره ۴: خیابان انقلاب، خیابان ۱۶ آذر، تلفن: ۶۴۱۸۹۳۵
نمایندگی آذربایجان شرقی: تبریز، خیابان‌طالقانی، جنب مصلی‌تبریز، تلفن: ۶۷۳۷۷
نمایندگی اصفهان: اصفهان، روبروی هتل عباسی، مجتمع فرهنگی تجاری عباسی

فهرست

پیشگفتار

با آنکه جمهوری اسلامی ایران سالهاست هدف تحریمهای اقتصادی است، با این حال بسیار کم با دید علمی به این مسئله توجه شده است. تقریباً تمامی مباحثی که در زمینه تحریم اقتصادی صورت گرفته، توصیفی و یا بصورت تحلیل خبر است. به همین دلیل تاکنون یک مجموعه علمی که ارائه کننده بینش علمی همراه با قدرت نسبی تبیین باشد نیز عرضه نشده است. درحالی که تحریم‌های اقتصادی چیز جدیدی نیست، حداقل از بعد از جنگ جهانی اول به این سو، تحریم اقتصادی به عنوان ابزار قوی در سیاست خارجی کشورها مطرح شده است؛ محققین سیاست بین‌الملل و روابط بین‌الملل نیز با مطالعه مجموعه موارد تحریم‌های اقتصادی با شیوه استقرائی سعی کرده‌اند نوعی نظریه‌های نسبتاً عام بدست دهند. اگرچه بسیاری از این مباحث توصیف انواع تحریم براساس مبانی مختلف است، ولی بخش قابل توجهی نیز به منظور علت‌یابی و مشخص نمودن چگونگی اِعمال، اجرا و میزان موفقیت تحریمها است.

سازوکار عملی تحریمهای اقتصادی و عواملی که در موفقیت یا شکست آن دخیل است به حدی متنوع است که کشورهای تحریک‌کننده نمی‌توانند پیش‌بینی درستی داشته باشند. به همین دلیل توجه به اخبار روزمره و اظهار نظرات سیاستمداران و دولتمردان کشور تحریم کننده و یا تحریم‌شونده نیز در موارد زیادی گمراه‌کننده است. زیرا، چه بسا خود آنها نیز نسبت به کاری که انجام می‌دهند درک درستی نداشته باشند. از این رو دقت و مطالعه بحثهای نظری که براساس تجربیات گذشته بدست آمده است نه فقط برای محققین، بلکه برای سیاست‌گذاران نیز مفید است. بحثهای علمی مربوط به تحریم‌های اقتصادی، علم برای علم نیست. نظریه‌های تحریم راهبردی است.

لذا با عنایت به موارد مذکور و سئوالات زیادی که جامعه ما در این باره دارد، مجموعه حاضر عرضه می‌شود. این مجموعه مشتمل بر مقالاتی است که متخصصین امر با تحقیقات خود ارائه کرده‌اند. مقالات نیز مربوط به مراکز و مجلات علمی گوناگونی است که توسط افراد مختلفی نیز ترجمه شده است. ضمناً کتاب به گونه‌ای خاص

سازمان‌دهی شده است. در این سازماندهی ابتدا مقالات مفهومی مطرح گردیده است تا از این دریچه خواننده با چارچوب علمی لازم، بحثها را دنبال نماید.

در خاتمه از کلیه کسانی که در تهیه مقالات، در ترجمه و در امر انتشار کمک نموده‌اند صمیمانه تشکر می‌شود.

مصطفی زهرانی

مباحث نظری تحریم اقتصادی

نویسنده: مصطفی زهرانی

طرح مسأله

از زمانی که تحریم اقتصادی آمریکا علیه ایران تصویب شد سؤالات زیادی نیز عنوان گردید. عده‌ای تحریم اقتصادی را از زاویه ابزارهای سیاست خارجی مورد بحث قرار دادند. برخی تحریم اقتصادی را به عنوان جایگزینی برای ابزار نظامی لحاظ نمودند؛ بدین معنا که آمریکاهمچنان به دنبال نفوذ و مداخله در جمهوری اسلامی ایران است و مناسب‌ترین ابزار در این مقطع اقتصاد است. نگرش دیگر این است که اصولاً باید تحریم را به عنوان بخشی از استراتژی بزرگ آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران لحاظ نمود. به سخن دیگر، تحریم یکی از اجزاء سیاست مهاردوجانبه کلینتون است. چنانچه بخواهیم مسأله را علمی‌تر مورد بحث قرار دهیم، می‌توانیم بگوییم که اساس کار همان مهار است، لذا اگر بحث تحریم مطرح است در واقع به دنبال درک سیاست مهار هستیم. «مهار» خود یک مفهوم است. مفاهیم ذهنی هستند. برخی از این مفاهیم معانی عینی و ملموس دارند در حالی که پاره‌ای از مفاهیم ما به ازاء عینی خارجی ندارند. [1] در اینجا کار محقق آن است که برای مفهوم ذهنی مصداق عینی پیدا کند. یک راه عملی برای این کار آن است که برای مفهوم مورد نظر شاخصهایی را مورد توجه قرار دهد. هر یک ازاین شاخصها نیز خود ممکن است به عنوان یک مفهوم، دارای شاخصهای دقیقتری باشد. به هر حال محقق آنقدر این مسیر را تکرار می‌کند تا بتواند مفهوم را در حد امکان به عالم واقع نزدیک نماید.[2]

«مهار» یک مفهوم انتزاعی است. درک این مفهوم منوط به درک شاخصهای آن است. شناسایی این شاخصها به دو صورت امکان پذیر است. صورت اول این است که از طریق فعالیتهای ذهنی و بدون توجه به تجربیات گذشته به شاخصها دست پیدا کنیم. شکل دوم آن است که شاخصهای مورد بحث را از طریق تجربیات گذشته بدست دهیم. [3] به هر حال مفهوم

مهار در سیاست خارجی کشورها پیش از این بکار رفته است. بارزترین نمونه آن مهار شوروی توسط آمریکا در دوران جنگ سرد است. [۴] لذا این نمونه می‌تواند به عنوان یک تجربه مورد بحث واقع شود؛ مخصوصاً کشوری که سیاست مهار در آن دوره را اتخاذ کرده است همان کشوری است که اکنون به دنبال مهار جمهوری اسلامی ایران است. بنابر این یک طرف دعوا دارای ثبات نسبی است. [۵] همین ثبات باعث می‌شود تا آزمون با سهولت بیشتری انجام شود. نمونه مورد بحث حاکی از آن است که مهار دارای شاخصهای سیاسی، اقتصادی، نظامی و روانی است. دقت در این شاخصها نشان می‌دهد که اینها خود مفاهیمی هستند که برخی حالت انتزاعی بیشتری نسبت به دیگری دارد. شاید بتوان گفت که معیار ذهنی بودن در اینجا عملیاتی نبودن مفهوم است. یک مفهوم هنگامی عملیاتی است که نوعی کمیت پذیری داشته باشد و با عدد و رقم قابل سنجش و ارزش گذاری باشد. [۶] در اینجا شاخص «روانی» مفهومی است که کمتر از سه عامل دیگر قابلیت عملیاتی شدن را دارد، لذا خصیصه ذهنی بودن آن نیز بیشتر است. متقابلاً اقتصاد مفهومی است که به راحتی کمیت پذیر است، لذا نسبت به سه عامل دیگر عینی و تجربی است بگونه‌ای که اثبات عملی بودن آن برای دیگران با ابزارهای مادی معمول و بدون استنباطات ذهنی ویژه امکان پذیر است. با توجه به این مقدمات مسأله اصلی روشن نمودن عملیاتی‌ترین شاخص مفهوم مهار، یعنی ابزار اقتصادی است که در این جا بطور مشخص تحریم اقتصادی است.

سؤال اصلی: سؤالاتی که در زمینه تحریم اقتصادی قابل طرح است در دو طبقه بندی کلی قرار می‌گیرد. دسته اول در سطح نظری است؛ مثلاً کارآمدی تحریم اقتصادی در سیاست خارجی کشورها را بحث می‌کند. دسته دوم سؤالاتی است که مربوط به مورد یا مواردی خاص است. در اینجا نیز سؤالات زیادی قابل طرح است؛ مثلاً، آیا اصولاً تحریمی علیه ایران از ناحیه آمریکا وجود دارد؟ در صورت مثبت بودن، اهداف این تحریم کدام است؟ امکانات و موانع حقوقی و سیاسی تحریم چیست؟ و بالاخره، آیا تحریم مورد بحث موفق خواهد بود؟ اگر تحریم موفق نباشد اقدام بعدی کشور ارسال کننده تحریم کدام است؟ برای جلوگیری از آشفتگی

ذهنی لازم است به این نکته توجه شود که سؤال محوری اکثر نظریه پردازان سیاست بین‌الملل درباره تأثیر تحریم اقتصادی است. از این رو، بحث حاضر نیز بر اثرپذیری تحریم اقتصادی در سیاست خارجی کشورها تمرکز دارد. ضمناً، سطح بحث نیز نظری است.

روش: برای پاسخگویی به سؤال ذکر شده در بالا دو راه وجود دارد. راه اول نوعی تحلیل محتوا است. [۷] بدین معنا که داده‌های موجود که عمدتاً توسط ارسال کننده تحریم منتشر می‌شود مورد مطالعه قرارگیرد. در این روش عبارات و واژه‌هایی که بکار رفته است با تکنیکهای خاص بر حسب فراوانی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. این روش دو مشکل اساسی دارد. مشکل اول آن است که اولاً ارسال کننده تحریم لزوماً بنا ندارد نیت واقعی خویش را بازگو کند، همانگونه که در تحریم اقتصادی آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران ابهامات جدی دیده می‌شود. لذا اگر قرار باشد این قبیل داده‌ها تحلیل محتوایی بشود مسأله حل نمی‌شود. ثانیاً، عقلائی آن است که فرض نکنیم ارسال کننده تحریم خود براساس یک طرح دقیق و حساب شده حرکت می‌کند. حتی اگر طرح جامع هم وجود داشته باشد سعی و خطا عقلانی‌ترین روشی است که ممکن است کشور تحریم کننده در پیش گیرد، در چنین صورتی اهداف تحریم را نباید لایتغیر فرض نمود؛ ضمن آنکه مکانیسم إعمال تحریم هم می‌تواند دستخوش تغییر قرار گیرد.

با عنایت به مشکل بالا، ناگزیر باید روش دیگری در پیش گرفته شود. روش مطمئن این است که از سطح نظری به مسأله نگاه شود. مهمترین کاربرد نظریه آن است که به محقق قالب فکری می‌دهد. این قالب محقق را قادر می‌سازد تا در جایی که انبوهی از داده‌های متعارض و پراکنده و گاه بی‌ارتباط با یکدیگر وجود دارد، او اطلاعات را گزینش کرده براساس دسته بندی خاصی مورد بررسی قرار دهد. نکته حائز اهمیت این است که نظریه لزوماً ذهنی نیست. بسیاری از نظریه‌ها به طریق استقراء و با مطالعه و تطبیق و تعمیم موارد گوناگون بدست می‌آید. از این روی چنین نظریه‌ای خود محصول آزمون و خطاهای قبلی است. [۸] بنابر این اگر ملاک علمی بودن آزمون پذیری‌باشد این دست از نظریه‌ها را می‌توان علمی تلقی کرد. به سخن دیگر، نگاه به تحریم در سطح نظری کمبود داده‌های قابل اتکاء که بتوان براساس آن تحلیل محتوایی نمود را تا

حدی جبران می‌کند. برای روشن شدن سطح نظری مورد بحث بجاست به این نکته عنایت شود که: از بعد از جنگ جهانی اول تعداد ۱۱۷ تحریم اقتصادی اعمال شده است که ۱۰۰ مورد بعد از جنگ جهانی دوم است. (۹) مخصوصاً، بعد از جنگ جهانی دوم، محققین روابط بین‌الملل در نظریه پردازی تحریم اقتصادی با نگرش رفتار گرایی موارد تحریم را مورد مطالعه قرار داده‌اند. بنابراین، مناسب‌ترین روش در پاسخگویی به سؤال این مقاله مطالعه نظریه‌ها و انطباق آن با تحریم جاری است.

چارچوب نظری

نظریه‌های تحریم ارتباط مستقیم با بکارگیری قدرت اقتصادی دارد. (۱۰) و بنا به تعریف رابرت ژیلپین تحریم اقتصادی یعنی «دست کاری روابط اقتصادی به منظور اهداف سیاسی». (۱۱) برخی تحریم اقتصادی را جزیی از مهارتهای دیپلماتیک می‌دانند. این برداشت بیشتر مربوط به قرنهای پیشین است. در وضع حاضر استراتژی برای برپا نمودن جنگ اقتصادی در جریان خصومتهای جاری عصر نوین دارای اهدافی بسیار گسترده‌تر از مفهوم سنتی است. (۱۲) مخصوصاً، بعد از ۱۹۹۰ الگوی تحریم دچار تغییر شده است؛ بطوری که از تحریم به عنوان سیاست برتر یا جایگزین ابزار نظامی با هزینه کمتر یاد میشود. (۱۳)

از دید طرفداران تحریم، پایه نظری ابزار اقتصادی در سیاست خارجی محکم است. این بحث دارای دو فرض اساسی است. اول، قطع رابطه تجاری و تحریم اقتصادی، کشور تحت تحریم را از بعضی منافع که از تجارت عاید آن کشور می‌شود محروم می‌نماید و به تبع آن از رفاه می‌کاهد. دوم، عدم استفاده از سود تجاری، بر روی کشور تحریم شونده تأثیر می‌گذارد، و این را می‌توان یکی از پایه‌های اصول اقتصادی محسوب کرد. تصور این است که قطع رابطه تجاری تغییر رفتار را بوجود می‌آورد. با وجود این، در زمینه موفقیت تحریم، به دلیل تجربیات گذشته که با یکدیگر دارای تناقض است، بحث فاقد وضوح و پایه تجربی لازم است. به گفته بول، گزارش داستان گونه و تعمیم دادنها است. و همانگونه که کوپر می‌گوید نظریه تحریم هنوز

مراحل اولیه خود را طی می‌کند. به هر حال اگرچه تحریم اقتصادی دارای سابقه‌ای بسیار طولانی است ولی سؤال در مورد موفقیت آن به دهه ۱۹۳۰ بازگشت می‌کند. [۱۴]

ماهیت سؤال مورد بحث سیاسی است.ولی برای پاسخگویی رشته‌هایی همچون علم سیاست، اقتصاد، حقوق بین‌الملل و مهمتر، روابط بین‌الملل مورد نیاز است. [۱۵] از نظر اقتصادی چنانچه سه مکتب لیبرالیزم، کمونیزم و ملی‌گرایی (به صورتهایی از قبیل سیاستهای حمایتی یا حمایتی جدید) را به عنوان مکاتب مسلط دیسیپلین بدانیم، جایگاه تحریم اقتصادی در مکتب سوم واقع می‌شود؛ زیرا در تحریم اقتصادی، کشور تحریم کننده جریان تجارت آزاد بین کشورها را که اساس لیبرالیزم است مورد سؤال قرار می‌دهد. [۱۶]

درک آن دسته از تحریمهای اقتصادی که با هدف مداخله یا بی‌ثبات سازی حکومت کشور تحریم شونده اعمال می‌شود، از زاویه جامعه شناسی سیاسی امکان پذیر است؛ زیرا در این نوع از تحریم فشار متوجه حداقل بخشی از جامعه است تا از این طریق بین مردم و حکومت فاصله ایجاد شده و مشروعیت حکومت از میان رفته و بالاخره زمینه بی‌ثباتی بوجود آید. در بی‌ثبات سازی، موفقیت تحریم به آن دسته از جوامعی نسبت داده می‌شود که نسبت طبقه متوسط بیش از طبقات فقیر و ثروتمند باشد؛ زیرا این طبقه است که بیشتر خواست سیاسی پیدا می‌کند و بوروکراسی هم از همین طبقه است. در این تحریم رهبری کشور تحریم شونده و نقش نهادهای موجود در جامعه و میزان تسلط رهبری بر این نهادها نیز از شاخصهای اساسی ارزیابی چنین تحرمی است. [۱۷] توجه به این عوامل نشان می‌دهد که جامعه شناسی سیاسی نقش بسزایی در بررسی تحریم اقتصادی دارد.

اصلی‌ترین رشته علمی در مطالعه تحریم اقتصادی سیاست بین‌الملل است. این رشته دارای پارادایمهای مختلفی است. در این بین سنت واقعگرایی بیش از دیگر مکاتب در تبیین تحریم اقتصادی بین کشورها مورد استفاده قرار میگیرد. از دید واقع گراها روابط بین‌الملل در یک وضعیت خودسر شکل می‌گیرد. در این وضع نهادی که قادر باشد حفظ نظم نموده، تدوین و اجرای قواعد کرده، تأمین خیر عامه بنماید و یا دیگر کارکردهای حکومت را داشته باشد وجود

ندارد. به علاوه، هیچ فرایند سیاسی متمرکزی که دولتها بتوانند برای دستیابی به اهداف متضاد با اهداف سایرین، از طریق آن اقدام کنند دیده نمی‌شود. لذا دولتها به «خودیاری» متوسل می‌شوند[۱۸] و به منظور دستیابی به اهداف خویش هر چه بیشتر تلاش می‌کنند تا بر دیگر دولتها تأثیر گذارند. این نفوذ نیاز به ابزار دارد. این ابزارها عبارت است از:

۱. متقاعد سازی و تبلیغات؛ ۲. دیپلماسی: شامل چانه زنی، مصالحه و بده و بستان؛ ۳. تحریم اقتصادی؛ ۴. اقدام مسلحانه (اعم از آشکار و پنهان). همانگونه که ابزارهای مزبور نشان می‌دهد به ترتیب از صلح آمیز به قهر و اجبار صعود می‌کند. به هر حال، از دید واقعگراها استفاده از ابزارهای مزبور یک واقعیت زندگی است.[۱۹]

باید اذعان نمود که در بحث تحریم، خاصه هنگامی که سؤال متوجه میزان موفقیت است، از مسائل روانشناختی هم نمی‌توان غافل ماند. تحریم اقتصادی با هر هدفی که باشد دارای مخاطب است. کشور تحریم کننده به دنبال نوعی تغییر رفتار در مخاطب است. این رفتار لزوماً دارای منشأ مادی و عینی نیست. با عنایت به اینکه ذهن، تلقی فرد از واقعیت را می‌تواند دچار تغییر جدی کند، بنابر این ابزارهای مادی از جمله تحریم اقتصادی می‌تواند نقش بسیار مهمی در ایجاد این ذهنیت داشته باشد. رفتار انسان ناشی از خلق و خوی درونی و برداشت و درکی است که نسبت به واقعیتهای خارج از خویشتن دارد. در یک رودررویی و منازعه یک طرف قادر است در برداشت رقیب نسبت به عالم خارج مداخله کند.[۲۰] فشار خارجی از جمله تحریم اقتصادی ابزاری است به منظور سمت دهی ذهن مخاطب به جهت مطلوب. در ارزیابی تحریم اقتصادی از منظر عملیات روانی یا روانشناسی سیاسی نیز می‌توان موضوع را تبیین نمود. اهمیّت این بخش در قسمت بعد که مدل ارزیابی عرضه می‌شود روشن می‌گردد.

مدل

ارزیابی موفقیت تحریم امری بسیار مشکل است. چنانچه فرض این باشد که تحریم کننده بر مبنای عقلانیت رفتار کند و بطور مشخص توجه به مخاطبینی دارد، ارزیابی تحریم با

توجه به رشته‌های علمی ذکر شده در بالا، تا حدی امکان پذیر است. توضیح آنکه در سطح فردی، تنبیه می‌تواند با انگیزه‌های مختلف از جمله تسکین روانی خویشتن باشد. در اینجا تنبیه برای تنبیه است، بدون آنکه عکس‌العمل تنبیه شونده مورد نظر باشد. چنین عملکردی در سطح حکومتها نیز امکان پذیر است. به عنوان مثال، چنانچه فرض شود جو داخلی آمریکا آنگونه باشد که انتظاری جز فشار علیه ایران را نخواهد، هر سیاست مداری که بخواهد در چنین فضایی بر سر قدرت باقی بماند، بدون توجه به پیامدکار، فشار علیه ایران را تجویز می‌کند.[۲۱] در واقع رفتار سیاستمدار در اینجا بر مبنای فهمی است که از فضای موجود دارد.

چنانچه فرض فوق مردود باشد ـ بدین معنا که ارسال کننده تحریم دارای هدف است، یعنی هدفی که مربوط به مخاطب است ـ در این صورت یک مدل معروف به «دیپلماسی اتصال» ممکن است کارآمد باشد. این مدل بر این اساس بنا شده است که بین ابزارهای مختلف سیاست خارجی نوعی ارتباط وجود دارد؛ بدین صورت که هرگاه یکی از ابزارها کارآمدی لازم را نداشت، می‌توان از طریق بکارگیری ابزارهای دیگراین ضعف را جبران نمود. بنابر این، هر جا ابزار سیاسی یا دیپلماسی کارگر نبود، ابزار اقتصادی مورد استفاده واقع می‌شود. این استراتژی به عنوان دیپلماسی اتصال[۲۲] شناخته می‌شود. در روابط بین‌الملل، بحث نظری دیپلماسی اتصال مبتنی بر ساز و کارهایی فراتر از دیپلماسی مزبور است. دراین سیاست فرآیند اجبار و تحریک، یا تنبیه و تشویق تبیین کننده رابطه علّی در تغییر رفتار مخاطب تحریم است. براساس سنت تحلیل قدرت، پاداش یا تنبیه منوط به رفتار بعدی مخاطب است؛ بدین شکل که تحریم کننده از طریق ربط موضوعات، هزینه راه‌کارهای گوناگون برای کشور هدف را آنچنان دستکاری می‌نماید تا طرفین در یک رابطه برابر قرار گرفته و یا اینکه اصولاً، کشور تحریم کننده در موقعیتی برتر قرار گیرد.[۲۳]

تفسیر دیگر از دیپلماسی اتصال این است که از آنجا که تجارت و سرمایه‌گذاری ـ که در مطالعات فعلی اغلب به عنوان پاداشهای اقتصادی در نظر گرفته میشود ـ همواره تحت کنترل حکومتها نیست، نمی‌توان از آن به عنوان ابزار سیاسی بهره‌برداری نمود، بلکه باید از طریق

تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی در بخشهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی دولت هدف مداخله نمود. بنابر این، اتصال موفقیت آمیز از دریچه اجبار یا تشویق نیست بلکه از طریق القاء و نفوذ تدریجی در ارزشهای اقتصادی ، سیاسی و فرهنگی است. به هر حال، با توجه به نمونه‌های گذشته تحریمها، این فرض که وابستگی تجاری دنباله روی سیاسی را به همراه دارد مورد پذیرش نیست. (۲۴)

کاملترین چارچوب تحلیلی در زمینه دیپلماسی ارتباط توسط چیان - پین لی استاد دانشگاه ویسکانسین عرضه شده است. در چارچوب تحلیلی مزبور چنین فرض می‌شود که نتیجه استراتژی اتصال به وسیله دو دسته عوامل تعیین می‌شود: ۱. موضوعات؛ ۲. بازیگران. موضوعات سه گانه و فرآیندهای متفاوتِ سه گانه، اثرات متفاوتی بر استراتژی ارتباط دارند. موضوعات همان مسائل مورد اختلاف یا اهداف تحریم است که به سه صورت می‌باشد: دسته‌ای، محسوس، عینی و قابل اندازه‌گیری است، همانند مسائل اقتصادی، مثل تجارت و سرمایه‌گذاری که موضوعات «محتوایی» نامیده می‌شود. در اینجا پیامدهای اقتصادی مورد توجه است و طرفین توجهی به مباحث انتزاعی و ایدئولوژیک ندارند. گروه دوم، مواردی است که دارای نشانه‌های خاصی است (مثل سیاستها، افراد و سرزمین). در این قبیل اختلافات بحث ورای سود و زیان اقتصادی است؛ لذا «نمادین» خوانده می‌شود، زیرا ارزشها در یک چارچوب نمادین قابل تعریف است، بدون آنکه قابل اندازه‌گیری و سنجش، باشد. به عنوان مثال، در اختلافات ارضی، اگرچه زمین مشخص و قابل اندازه‌گیری است اما شأن یا پرستیژ ملی که به این سرزمین گره خورده است سنجش ارزش واقعی سود و زیان را غیرممکن می‌نماید. و بالاخره، دسته سوم، موضوعات «برتر» است. در این جا هم اندازه‌گیری موضوع امکان پذیر نیست، و هم ارزشها مورد مناقشه جدی است. مقابله با تروریزم، حقوق بشر، دفاع از دمکراسی، بقاء سوسیالیزم از جمله این نوع ارتباط است. (۲۵)

اهمیت این دسته بندی هنگامی روشن می‌شود که قابل معامله بودن و دست بدست شدن آنها مطرح شود. موضوعات محتوایی کاملاً معلوم است. بنابراین اگر دیگر شرایط برابر

باشد مصالحه براحتی امکان پذیر است. متقابلاً، در رابطه نمادین، اگرچه موضوع قابل تعریف است (مثلاً سرزمین)، اما ارزش مورد مناقشه کمتر تقسیم پذیر و قابل واگذاری است. بنابر این، به میزانی که از محسوسات به انتزاعی بودن نزدیک شویم، به همان نسبت مسأله شکل سیاسی پیدا می‌کند. یک جزیره، هرقدر هم کوچک ولی حاکمیت و غرور ملی چسبیده به آن، معامله و گذشت بر آن را مشکل می‌سازد. در این برهه، انعطاف ناپذیری، سخت‌گیری و مصالحه ناپذیری وجه مشخصه کشور هدف و دورنمای کار، مبهم است. در ارتباطات برتر، آینده بسیار مبهم‌تر است. همانگونه که اشاره شد در این نوع ارتباط علاوه بر اینکه هدف به خوبی تعریف نشده، ارزشها نیز غیرقابل اندازه‌گیری است. ارزش مورد مناقشه ممکن است آن چنان گسترده و مبهم باشد که هیچ مرجع عینی در جهان واقع نداشته باشد. این موضوعات «مطلق» است، بگونه‌ای که بازیگر به دنبال «همه یا هیچ» است. این انتظار، همکاری و هماهنگی دو طرف را غیرممکن می‌نماید. در اینجا عقیده متعصبانه و ایدئولوژی رودرروی هم قرار می‌گیرد. براین اساس، چنانچه در یک تحریم، کشور تحریم کننده، هدف را از نوع محتوایی قرار دهد امکان موفقیت بیشتری دارد و به میزانی که این هدف، نمادین یا برتر شود، دستیابی به آن نیز مشکل می‌شود.(۲۶)

بُعد بازیگر: همانگونه که گفته شد، چارچوب تحلیلی موضوع به بازیگران هم توجه خاصی دارد. بلکه در حقیقت رابطه بین موضوع و بازیگر است که نتیجه کار را معلوم می‌دارد. مبنای این بحث نظریه نفوذ اجتماعی گلمن، نظریه پرداز بنام روابط بین‌الملل است. طبق نظر وی، مردم در بستر نفوذ اجتماعی به دلایل مختلف، نگرشها و اعمال خود را تغییر می‌دهند. اگرچه افراد ممکن است رفتاری یکسان داشته باشند، ولی فرآیندهای آن در افراد مختلف فرق دارد. از لحاظ نظری و تجربی سه فرآیند قابل تفکیک وجود دارد: تبعیت، شناسایی و درونی‌سازی. آنجا که دستیابی به پاداش و یا فرار از تنبیه، علت تغییر رفتار باشد، مخاطب تمکین می‌کند. در بحث شناسایی کارآمدی نفوذ به دلیل روابط پیشین بازیگر اولیه و مخاطب است. در این فرآیند مخاطب هویت خویش را منوط به شناسایی بازیگر اول می‌داند، لذا میل به

انطباق دارد. در فرآیند درونی سازی، نظام ارزشی فرد تعیین بخش رفتار است. بنابر این فشار آغازگر بدین خاطر مؤثر است که با نظام ارزشی و انتظار اولیه مخاطب سازگار است. لذا، در این فرآیند رضایت مخاطب برانگیخته می‌شود. در روابط بین‌الملل این سه نوع رابطه مورد بحث قرار می‌گیرد. مثلاً، بیان می‌شود که استعداد وارد کردن خسارت (نظریه قدرت) می‌تواند مشوق رفتار متفاوت یا همکارانه طرف مقابل بشود. به همین ترتیب، بحث شناسایی منطبق بر نظریه‌های وابستگی است که بیشتر در مدل مرکز ـ پیرامون بحث می‌شود. و بالاخره، آنجا که نظام ارزشی مطرح است، در سطح بین‌الملل، رژیمهای بین‌المللی در کار است. بنابر این، در بحث بازیگران نظریه‌های قدرت، وابستگی و رژیمهای بین‌المللی مورد استفاده قرار می‌گیرد. این فرآیندهای سه گانه برحسب دلایل اصلی تغییر رفتار دولتهای هدف از یکدیگر تفکیک می‌شود. مخاطب زمانی خود را با کشور تحریم کننده تطابق می‌دهد که به پیامدهای پیش بینی شدهِ سرپیچی یا پیروی واقف باشد. به عبارت دیگر، تسلیم ناشی از فشار به دلیل انتظار مجازات یا پاداش است. برعکس، در رابطه شناسایی آنچه اثرگذار است خسارت یا پاداش نیست. در اینجا پیوندهای موجود بین دو طرف تعیین کننده است. بنابراین موضع دولت هدف پیش از آنکه به اصل پیشنهاد مربوط باشد به پیشنهاد کننده بازگشت می‌نماید. لذا، در فرآیند شناسایی، تغییر رفتار مخاطب به علت تأثیری است که بازیگر اول از نظر فکری بر مخاطب دارد. به همین ترتیب، در درونی سازی «هزینه» و «تحریم کننده» ملاک نیست. بلکه «خواست» مهم است. چنانچه خواسته تحریم کننده با نظام ارزشی مخاطب سازگار افتد، به همان میزان امکان توفیق پیدا میکند. در نهایت، مدل مورد بحث تأکید زیادی بر وابستگی دارد؛ زیرا، در اثر وابستگی امکان نفوذ و به تبع آن تغییر رفتار هست. [۲۷]

مفروض تمامی طرفداران تحریم اقتصادی «وابستگی اقتصادی» است. [۲۸] به علاوه، در پس ذهن طرفداران تحریم این نکته نیز هست که وابستگی اقتصادی وابستگی اجتماعی را به دنبال دارد. متقابلاً، کسانی که شکست تحریمهای اقتصادی را در نظر دارند، بی‌پایه بودن مفروض یاد شده مبنی بر اینکه وابستگی اقتصادی برابر است با وابستگی اجتماعی را طرح

می‌کنند. در واقع منتقدین نظریه تحریم اقتصادی موضوع را در سطوح مختلف از جمله در معرفت شناسی و روش شناسی مورد بحث قرار می‌دهند. نقطه آغاز تقسیم بندی تحریم اقتصادی به دو نوع کلی است. تحریمهای «اجباری» و تحریمهای «دستکاری یا اعمال نفوذ». وجه تمایز این تحریمها در سه چیز است: ۱. هدف؛ ۲. مخاطب؛ ۳. شیوه اجرا. در تحریم اجباری، هدف تغییر رفتار، مخاطب حکومت، روش آشکار و مستقیم است. برعکس، در تحریم دستکاری، هدف بی‌ثبات سازی، مخاطب مردم و شیوه پیچیده آشکار و پنهان است. در تحریم نوع اول هدف آشکارا اعلان می‌شود ولی در تحریم با هدف بی‌ثبات سازی، هدف مبهم باقی می‌ماند. در تحریم دسته اول، مخصوصاً اگر رفتار معطوف به سیاستهای کلی حکومت نباشد، کار ساده است. در اینجا نظریه وابستگی اقتصادی ممکن است منجر به تغییر رفتار شود. مشکل در تحریم نوع دوم است. بی‌ثبات سازی یک جامعه یعنی تغییرات اجتماعی. طرفداران تحریم براین باورند که تحریم نوع دوم در جوامعی کارآمد است که طبقه متوسط نسبت به دو طبقه فقیر و غنی حجیم‌تر باشد؛ زیرا، این طبقه متوسط است که چنانچه تحت فشار قرار گیرد، خواست سیاسی جدید پیدا می‌کند. در اینجا نکته دیگری نیز وجود دارد. معمولاً، در کشورهای هدف تحریم، بوروکراسی در بطن طبقه متوسط قرار می‌گیرد. بنابر این در صورت دستکاری از طریق فشار اقتصادی، علاوه بر اینکه حکومت مردم را از دست می‌دهد بورکراسی نیز متزلزل شده و بالاخره به بی‌ثباتی حکومت و سرنگونی منجر می‌گردد. منتقدین تحریم به عواملی از قبیل نهاد و رهبری می‌پردازند و از این طریق بحث را از اقتصاد به جامعه تحویل می‌نمایند. در این قسمت به دو نگاه متفاوت نسبت به نظریه وابستگی پرداخته می‌شود. بر اساس دیدگاه مارکسیستی، وابستگی اقتصادی مساوی است با وابستگی اجتماعی. اما، طرفداران وابستگی با الگوی آمریکای لاتین، بر این نظر انتقاد دارند و معتقدند وابستگی اقتصادی لزوماً منجر به وابستگی اجتماعی نمی‌شود. تبیین دقیق مسأله در صورتی امکان پذیر است که از سطح اقتصاد به سطح جامعه وارد شویم.[۲۹]

دقت در مواردی که دو طرز فکر ذکر شده در بالا بدان استناد می‌کنند، و توجه به

یافته‌های آنها بطور جدی راهگشاست. تحریم کوبا و شیلی مواردی است که هر دو دیدگاه مورد استناد قرار می‌دهند. در این دو تحریم، عواملی ثابت فرض شده است. هر دو تحریم از سوی ایالات متحده آمریکا و به فاصله زمانی نه چندان زیاد اعمال شده است.

هدف هر دو تحریم سرنگونی حکومت مورد نظر یا ثبات زدایی بوده است. در حالی که آلنده در شیلی سقوط کرد، کاسترو همچنان بر قدرت باقی است. علت چیست؟ آیا نظریه تحریم دارای تعارض درونی است؟ آیا تحریم علیه کاسترو به درستی اعمال نشد؟ طرفداران تحریم بر این ادعا هستند که ساختار طبقاتی شیلی با ساختار طبقاتی کوبا تفاوت داشته است. در شیلی نسبت طبقه متوسط به دو طبقه دیگر بسیار بالا بود و همین امر باعث موفقیت تحریم شد. براساس برهان خلف، دلیل عدم سقوط کاسترو این است که طبقه متوسط این کشور در هنگام اعمال تحریم نسبت به دو طبقه دیگر تفاوت چندانی نداشت. در کنار این عوامل وابستگی اقتصادی نیز بسیار روشنگر است. وابستگی اقتصادی کوبا به آمریکا بسیار بیشتر از شیلی بود. در شیلی، خط مشی بی‌ثبات سازی، اقدامات درهم تنیدهٔ دوگانه‌ای را دربرگرفت ـ ایالات متحده اقتصاد و جامعه شیلی را هدف قرار داد. جنبه نهان خط مشی بی‌ثبات سازی مستقیماً جامعه را مورد نظر داشت و بُعد آشکار آن وجهه بین‌المللی اقتصاد شیلی را مورد هجوم قرار داد.

اقتصاد شیلی به آمریکا وابسته بود، ولی دولت آلنده اقداماتی را انجام داد تا این وابستگی مرتفع شود. حتی اگر آلنده در این اقدامات خود موفق نمی‌شد باز هم نمی‌توان گفت که وابستگی اقتصادی منجر به از هم گسیختگی اجتماعی ـ سیاسی شده است. فشار اقتصادی خارجی از طریق تحمّل پذیری برابر، مبارزه ایدئولوژیک و کنترل نهادی یا ترکیب این سه امکان‌پذیر است. در چنین وضعیتی، ملت مورد هدف تحریم، زندگی پایین‌تر از حد استاندارد خواهد داشت ولی قادر است این زندگی را برای مدت طولانی ادامه دهد. دیگر موارد تحریمهای اقتصادی نیز مؤید این امر است که وابستگی اقتصادی خارجی و آسیب‌پذیری اقتصادی به تنهایی برای تبیین بی‌ثبات سازی کفایت نمی‌کند. روابط شوروی و آلبانی در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ یکی از موارد حادِ وابستگی اقتصادی بود. هفتادوشش درصد از واردات این

کشور از بلوک شرق (۵۶٪ آن از اتحاد جماهیر شوروی) تأمین می‌شد. این واردات شامل کالاهای فراوان صنعتی و غذایی بود. صادرات آلبانی نیز آسیب پذیر بود: ۸۵ درصد به بلوک شرق صادر می‌شد (۴۵ درصد به شوروی). آلبانی در چنین وضعیتی مورد تحریم بلوک کمونیستی شوروی قرار گرفت؛ در عین حال هیچگونه تحول سیاسی در آلبانی بوجود نیامد. ناگفته نماند آلبانی در این تحریم با چین وارد پیمان نظامی شد که این نیز از سوی شوروی بدون پاسخ نماند. در کوبا، همانند آلبانی و شیلی، سطح وابستگی اقتصادی بسیار بالا بود. صادرات کوبا به آمریکا ۶۵ درصد، واردات این کشور از آمریکا ۷۰ درصد کل واردات هاوانا بود. قلم عمدهٔ صادرات را شکر تشکیل می‌داد. ماشین‌آلات نیز بخش بزرگی از واردات کوبا را تشکیل می‌داد و از این رو میزان وابستگی و آسیب پذیری بالا بود. به علاوه، میزان کنترل آمریکا بر متحدین اروپایی و سازمان دول آمریکایی، اساسی بود. ضمناً، کوبا در مقایسه با شیلی فرصت کمی برای جایگزینی شرکای تجاری داشت. تحریم باعث شد تا کوبا در بین سالهای ۱۹۶۱ تا ۱۹۶۴، بیست و نه درصد افت تولید پیدا کند. پس چه عاملی باعث شد تا کاسترو سقوط نکند؟ این در حالی است که آمریکا سرنگونی کاسترو را هدف تحریم قرار داده بود. از دید منتقدین تحریم همانگونه که گفته شد، پاسخ در ساختار اجتماعی، ارزشها و آرمانهای درون جامعه بود. طبقه متوسط جامعه شیلی دارای ارتباطات اجتماعی با ایالات متحده بود. آنچه نقش اساسی داشت نهادها بود. نتایج سیاسی در اثر سه عامل بروز می‌کند: منافع متفاوت، توزیع قدرت و محدودیتهای مقررات بازی. نهادها چارچوب میان این سه عامل است. به علاوه، نهادها صرفاً بازتاب این عوامل نیستند، بلکه بر هر یک از این عوامل تأثیر می‌گذارد. از این روی، حفظ نظم و اجتماع سیاسی متکی به کار نهادهای سیاسی است. نهادهای سیاسی ثبات سیاسی و اجتماعی لازم را ایجاد می‌کند. نهادها به مثابه پدیده‌های خود تنظیم، نارضایتی اجتماعی را به تقاضای مؤثر اجتماعی تبدیل می‌کند. نارضایتی اجتماعی در روال طبیعی خود با حق رأی بیان می‌شود؛ زیرا نهادها ابزار و فرصت سازماندهی را فراهم می‌نمایند و بدین ترتیب سطح نارضایتی عمومی را درشت جلوه می‌دهند. لذا چنانچه حکومتی، خود نهادها را در کنترل داشته باشد عملاً

بی‌ثبات سازی را خنثی کرده است. و این چیزی است که کاسترو داشت و آلنده فاقد آن بود. به علاوه، رهبری و تجربه سیاسی وی نیز حائز اهمیت زیادی است. [۳۰]

پی‌نوشت‌ها

۱. به تعبیر فلسفی شاید بتوان این دو نوع مفهوم را به ادراکات اعتباری در برابر ادراکات حقیقی تعبیر نمود. ادراکات اعتباری در واقع مربوط به مفاهیمی است که ساخته ذهن انسان است و حقیقت ندارد. در این زمینه، برای مطالعه بیشتر رجوع شود به اصول فسلفه و روش رئالیسم، مرحوم علامه طباطبایی که این بحث را برای اول بار در فلسفه مطرح نموده‌اند.

۲. این روش در واقع مربوط به علوم رفتاری است. کلیه کسانی که تحولات سیاسی ـ اجتماعی را از زاویه رفتارگرایی مورد مطالعه قرار می‌دهند، از این روش بهره می‌گیرند. برای مطالعه بیشتر در این باره رجوع شود به:

Kerlinger N.Fred, Behavioral Research A Conceptual Approach Rinhart and Wiston, 1979, PP. 19-29.

3. Ibid PP. 107-126.

۴. توضیح بیشتر در این باره در منبع ذیل در قسمت جنگ سرد آمده است.

جان. ام. کالینر، استراتژی بزرگ: اصول و رویه‌ها، ترجمه: کورش بایندر، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۰.

۵. در اینجا در واقع تأثیر و رابطه دو متغیر با یکدیگر مطرح است. اگر رفتار یکی از این عوامل ثابت فرض شود میزان تأثیر گذاری آن بر عامل دوم یا متغیر وابسته با سهولت بیشتری قابل سنجش است.

6. Kerlinger N. Fred, Op. cit. PP. 128-144.

۷. تحلیل محتوا.

8. Kerlinyer N.Fred. P.120.

9. Lisa L. Martin, Creditibility, Costs, And Institutions: Cooperation On Economic Sanctions, World Politics, Vol 45, Number 3, April 1993.

10. Jil Merom, Democracy, Dependency, and Destabilization: The shaking Of Alende's Regime, Political Science Quarterly, Vol 105, No. 1, 1990.

11. Ibid.

12. George A. Lopez and David Cortright: Sanction Sara, An Alternative to Military Intervention, the Flecher Foroum, Summer/Fall, 1995.

13. Ibid.

14. Petter A. G. ran, Bergelljk, Success and Failure Of Economic Sanctions, Kyklos, Vol. 42, 1989, Fase/3/385-404

15. Kenneth W. Abbott

16.

17. Jil Merom, Op. Cit.

18. Robert O. Keohane, After Hegemony, Cooperation and Discord In The world Political Economy, Princeton University Press, Princeton, Newjercy. P. 6.

19. Kenneth W. Abbutt, Coercion Communication: Frameworks For Evaluation Of Economic Sanctions, New York University Journal Of International Law and Politics, 19781-1011, 1987.

۲۱. برای مطالعه جنبه سادیسمی تحریم اقتصادی به منبع ذیل رجوع شود:

Kim, R. Nossal, International Sanctions as International Punishment,

International Organization, 43, 2, Sprlng 1989.

22. Chien-Pin Li.

23. Ibid

24. Ibid

25. Ibid

26. Ibid

27. Ibid

28. Jil Merom. Op. Cit.

29. Ibid

30. Ibid

عصر تحریم: جایگزینی برای مداخله نظامی

جرج لاپزو دیوید کارت رایت* ترجمهٔ علی اکبر رضایی

تحریمهای اقتصادی جزیی از مهارتهای دیپلماتیک در طول قرنها بوده است. اساساً با ایجاد آن به عنوان یک استراتژی برای برپاکردن جنگ اقتصادی در جریان خصومتهای جاری در عصر نوین، تحریمها با اهدافی متفاوت مفروض می‌شوند. این تحریمها بعضی مواقع به صورت اقدامات اتخاذ شده قهری سیاست خارجی «به جز جنگ»، ابزار چند جانبه دیپلماسی بازدارنده، استراتژی برای جرقه زدن تغییرات سیاسی و اجتماعی در کشور هدف، یا حتی مقدمه‌ای بر جنگ می‌باشد. در جهان پس از جنگ سرد، برتری تحریم اقتصادی بطور هیجان‌انگیزی افزایش یافته است، بطوری که در شرایط گوناگونی بکار گرفته شده است. مروری بر زنجیره‌ای از تحولات اساسی بین‌المللی طی چند سال گذشته به خوبی سیری غیرقابل پیش بینی و متنوع در موارد تحریم را توضیح می‌دهد.

در سال ۱۹۹۲ آمریکا بناچار سیاست تحمیل تحریم علیه دیکتاتور نظامی هائیتی، ژنرال راول سدراس[1] را آغاز نمود. تا بهار ۱۹۹۴ فشار بین‌المللی و منطقه‌ای باعث اجبار آمریکا و شورای امنیت سازمان ملل برای افزایش تحریمها و جلوگیری از خروج هیئت حاکمه شد. همزمان، ایالات متحده تهدید به تحریم شدیدی علیه کره شمالی، به دلیل امتناع از بازرسی کامل فعالیتهای مشکوک در زمینه تسلیحات اتمی، نمود. در هائیتی، تحریم هدف خود که سرنگونی دیکتاتوری بود دست نیافت، و نهایتاً با بکارگیری دیپلماسی اجبار «قایق توپدار» و مداخله نظامی مستقیم برای بازگرداندن جان برترانداریستید[2] به عنوان رئیس جمهور منتخب از طریق دمکراتیک به قدرت، به هدف رسیدند. در کره شمالی، ترکیبی از تهدید به تحریم

---

*. Gorge A. Lapez and David Cartright.   1. Raoul Cedras.

2. Jean-Bertrand Aristide

اقتصادی، دیپلماسی سطح بالا، و یک سری تشویقهای اقتصادی و تکنولوژیکی (آنچه که بعضی آن را «تحریم مثبت» می‌خوانند) منجر به توافقی شد که تا حد زیادی احتمال تولید تسلیحات اتمی جدید راکاهش داد.

همزمان با چنین وقایعی، بحث در مورد تحریم آمریکا علیه کوبا و تحریم عراق از سر گرفته شد. علیرغم تنگنای اقتصادی شدید و مشکلاتی که قدرت فیدل کاسترو را به ستوه آورده بود، مقامات آمریکایی ادعا داشتند که تحریم سی ساله علیه هاوانا بشدت در جای خود باقی است. بعد از نمایش قدرت مختصری نزدیک مرزهای کویت در اکتبر ۱۹۹۴ که باعث ایجاد ترس از رویارویی‌های جدید نظامی شد، عراق رسماً حاکمیت و طرح مجدد مرزهای همسایه‌اش در جنوب را به رسمیت شناخت. این امتیاز عراق ملاقاتهای دیپلماتیک ناگهانی به بغداد از مسکو را به دنبال داشت و با پیشنهادات روسیه مبنی بر اینکه تحریم اقتصادی علیه عراق، که از آگوست ۱۹۹۰ اعمال شده بود، بزودی باید برداشته شود، همراه گشت.

در اکتبر ۱۹۹۰ اولین رئیس جمهور سیاه پوست آفریقای جنوبی، نلسون ماندلا، به ایالات متحده سفر نمود و در کنگره آمریکا و مجمع عمومی سازمان ملل سخنرانیهایی نمود. در میان بعضی از نکاتی که ماندلا بر آنها تأکید داشت، هیچکدام بیشتر از درخواستش از آمریکا و جامعه بین‌المللی برای نقض تحریم اقتصادی چند دهه علیه آفریقای جنوبی صریح نبود. [وی درخواست نمود] تا از دمکراسی نوپا و مبتنی بر اکثریت وی با ورود سرمایه گذاری، تجارت و کمک، حمایت کنند.

همانطور که موارد اخیر بیان می‌دارد، عملاً و یا سهواً، سیاستگزاران به تحریم اقتصادی به عنوان موضعی همدوش با دیگر ابزار قهری، شامل مداخله نظامی، می‌نگرند. در حالی که ممکن است یافتن تمایز بیشتری بین رژیم تحریم با شدت و استفاده از نیروی نظامی، بسیار مشکل باشد، اختلافات و بعضی تعمیمهای مهم و درسهای سیاسی نیز وجود دارد که می‌تواند فی نفسه در مورد تحریم ترسیم شود. این [عوامل] برای ارزیابی اینکه آیا تحریمها جایگزین بادوامی برای مداخله نظامی است یا خیر، ضروری می‌باشد.

تحریم به عنوان سیاست بعد از جنگ سرد

با ایجاد جامعه ملل و متعاقب آن سازمان ملل، تحریم اقتصادی اهمیت تازه‌ای در شکل و عمل بدست آورد. توانایی تحمیل تحریم مستقیماً در منشور سازمان ملل به عنوان یکی از ابزار محوری که بوسیله آن سازمان و «ملل متحد» می‌تواند عکس‌العملی به تهاجم نظامی یا نقض دیگر مفاد منشور نشان دهند، تعبیه شد. تحریم به معنای تعبیه یک سری پاسخ مخرب و جدی به تهاجم می‌باشد، در حالی که به عنوان جایگزینی برای نیروی نظامی دسته جمعی بکار می‌رود، بطور قابل ملاحظه‌ای از اعتراض دیپلماتیک صرف نیز قوی‌تر است.

در طول سلطه ابرقدرتها در دوران جنگ سرد، الگو و تنوع در تشبث به تحریم گیرا بود. بین ۱۹۴۵ و ۱۹۹۰، بعضی اشکال تحریم بر دیگر ملل بیش از شصت بار و با نرخ میانگین سالانه بیشتر از یک مورد تحریم جدید تحمیل شد. بیش از سه چهارم این موارد تحریمها توسط آمریکا شروع و تداوم یافت. از میان این دسته، بیش از سه چهارم موارد مورد بحث با فعالیت آمریکا بدون شرکت دیگر کشورها همراه بود.

الگوی استفاده از تحریم از ۱۹۹۰ تغییر یافته است. تعداد موارد افزایش یافته، و همه موارد اصلی چند جانبه شده و تحت نظارت سازمان ملل درآمده است. شورای امنیت تحریم جامع یا نسبی علیه عراق، لیبی، هائیتی، سومالی، لیبریا، یوگسلاوی سابق، و خمرهای سرخ که مناطقی از کامبوج را در دست داشتند. را پذیرفته است. این روند بسوی چند جانبه گرایی به موازات کاهش تشبث به تحریم یکجانبه بوده است. عوامل چندی برای این تحولات در نظر گرفته می‌شود. اول و مقدمتر، ختم جنگ سرد احتمالات جدید بااهمیتی برای ترتیبات امنیتی از طریق همکاری ایجاد کرده است. ترس از وتوی قدرت بزرگ کاهش یافته است، و چشم اندازی برای رفتار هماهنگ در عکس‌العمل با تهدیدات جدی نسبت به صلح، یا تأیید هنجارهای بین‌المللی مشترک، افزایش یافته است. در آمریکا و روسیه، سیاسی خارجی از محدودیتهای جنگ سرد رها گشته است، و در حال پذیرش رهیافتی نسبت به چالشهای امنیت بین‌المللی است که کمتر ایدئولوژیکی بوده و بیشتر از طریق همکاری است.

عامل دیگری که از بکارگیری تحریمهای اخیر حمایت می‌کند، افزایش عظیم حجم تجارت بین‌المللی بوده است. میزان صادرات سالیانه از ۱۳۴ میلیارد دلار در ۱۹۶۰ به ۳/۹۴ تریلیون دلار در ۱۹۹۲ افزایش یافته است. به نظر می‌رسد که این اعداد با همگراتر شدن بیشتر کشورهای کمونیستی، که زمانی دارای اقتصاد با مدیریت متمرکز بودند، به سیستم تجارت جهانی، افزایش یابد. به دلیل درگیرشدن عمیق‌تر ملتهای جهان در تجارت، آنها نسبت به انقطاع این مبادلات ناشی از تحریم آسیب پذیرتر هستند. به عبارت دیگر، همانطور که کیمبرلی الیوت[1] یادآور می‌شود، افزایش در تجارت جهانی و وابستگی متقابل اقتصادی همچنین به معنای آن است که کشورهای بیشتری باید برای مؤثر بودن تحریمها با آن موافق باشند.

برخی از دیگر افکار نیز از تحریم به عنوان یک سیاست برتر حمایت می‌کنند. این عوامل جزیی [در ذیل] برای بهبود تحریمها به عنوان جایگزینی قابل اتکا به منظور استفاده از نیروی نظامی و مداخله، الزامی می‌باشد. اولی، این تشخیص در میان بسیاری از نخبگان سیاست است که جذابیت اقدام نظامی به عنوان ابزار رسیدگی به شکایات، به دلیل سطح بالای تلفات و خرابیهای ناشی، در بسیاری از جاها، رو به کاهش است. تحریم اقتصادی همیشه برای کشور هدف تخریب کمتر، برای تحمیل کننده هزینه کمتر دارد و تا حد زیادی امکان تحریک یک ضد حمله خطرناک راکم می‌کند. از این فراتر جامعه بین‌المللی بیشتر نگران رویه‌ای است که در آن نقض هنجارهای گسترده بین‌المللی، مانند منع تولید هسته‌ای یا حفاظت از حقوق بشر، تهدیدی برای صلح را در برداشته باشد. تمایل استفاده از تحریم در چنین مواردی با تشخیص جدید ملتها مبنی بر اینکه اندیشه حاکمیت مطلق و تقدس یافته در نظام سنتی وستفالیا تدریجاً فرساییده شده، بیشتر حمایت می‌شود.

در نهایت، این روندهای قابل توجه بوسیله بعضی واقعیتها که کمتر به آسانی تشخیص داده می‌شوند، تقویت می‌شود. اول، تحریم به ملتهایی با سیاست خارجیهای متفاوت، نوعی فرصت «حداقل حداکثر»[2] می‌دهد تا عکس‌العمل سیاسی مشترکی در بحران بیابند و در غیر این

1. Kimberly Elliott
2. Mini-Max

صورت باعث عدم توافق می‌شود. تحریم به رهبران ملتها توانایی «انجام‌کاری» را می‌دهد، ضمن آنکه آنها را از خطر زیاد درگیریهایی که ممکن است در صورت بکارگیری دیگر اقدامات سیاست خارجی، مانند مداخله نظامی، ایجاد شود، می‌رهاند.

تحریم همچنین به عنوان ابزاری به موقع برای تجدید حیات سازمان ملل بکار می‌آید. در یک سطح شورای امنیت را با فرصتهای گوناگون دستیابی به اجماع برای اقدام، پشتیبانی می‌کند. به نظر می‌رسد که در طول زمان، چنین اجماع سازی شورا را تقویت خواهد کرد. علاوه بر این تحریمها براحتی با ساختار سازمان ملل برای حل مشاجرات و تهدید صلح آنطور که از منشور استنباط می‌شود، متناسب می‌باشد. به شرط عکس‌العمل تدریجی و رو به افزایش در درگیری، اما با حالتی آرامتر و غیرنظامی، تنها تحریمها می‌باشند که با ایده‌آلهای رفیع سازمان ملل به عنوان حافظ و ایجادکننده صلح، تناسب دارند. در طول زمان، اگر بحرانهای بین‌المللی باعث فشار برای عملیاتهای در صحنه سازمان ملل و رأی ظرفیت تحمل این نهاد شود، تحریمها ممکن است پاسخ استانداردی باشد.

در مورد تحریمها چه می‌دانیم: تعمیم تجربی

علیرغم افزایش تشبث به تحریمها و رشد جذابیت آنها به لحاظ روانی در دهه ۱۹۹۰، سئوالات بسیاری در مورد کارآمدی آنها باقیست. همانطور که اخیراً مدرک خلاصه شده‌ای از کنفرانس مسائل سازمان ملل در مورد تحریمهای اقتصادی یادآور شد، «بروشنی، تحریمها ابزاری برای تمامی دورانها نیستند». به چه منظور و تحت چه شرایطی تحریمها باید بکارگرفته شود؟ چه عواملی باید برای موفقیت یا شکست آنها در نظر گرفته شود؟ چگونه رهبران ملی آنچه را موفقیت اقتصادی تحریمها است به موفقیت سیاسی تبدیل می‌کنند و رفتاری مقبول‌تر و جدید بوسیله کشور هدف ایجاد می‌شود؟ جواب به اینگونه سئوالات دقیقاً همان چیزی است که سیاستگذاران، به هنگام بحث بر سر اختلاف بین تحریمها و مداخله نظامی به عنوان ابزاری برای دستیابی به هدفی خاص، نیازمند دانستن آن می‌باشند. پاسخی نسبی به این سئوالات

حداقل می‌تواند از آثار تحقیقی در مورد تحریم جمع‌آوری شود، که هم‌اکنون دربرگیرنده نزدیک به سه دهه تحقیق تئوریک و تجربی می‌باشد.

حرف آخر برای بسیاری از نخبگان سیاست در انتخاب بین مداخله نظامی مستقیم و یا جایگزینی مانند تحریم، همیشه این پرسش بوده است که «آیا تحریمها مؤثر واقع می‌شود؟» پاسخ محققین، محتاطانه، متفاوت و کیفی بوده است. نین سیک[1] و والن استین[2] به اختصار نظر متعارف را چنین بیان می‌دارند: «تأثیر تحریمهای اقتصادی بیشتر مشکوک به نظر می‌رسد.» مارگارت دوکسی[3] مؤکداً بیان می‌دارد که «تحریمها در تغییر اساسی سیاست نظامی و خارجی کشور هدف موفق نخواهند بود.» حتی محققان مکتب نظام جهانی نیز بدبین مانده‌اند، بطوری که ریچارد فالک[4] آن را اینچنین تأیید می‌نماید: «مشکل، تحریمها این است که یا آنها نمی‌توانند مؤثر باشد، یا اینکه مؤثر ساختن آنها سخت می‌باشد.» بزرگترین مطالعه تجربی دراین زمینه، بوسیله گری هافبور[5] و همکارش در مؤسسه اقتصاد بین‌الملل[6]، نشان می‌دهد که درجهٔ موفقیت تمامی موارد تحریمها روی هم رفته ۳۴ درصد می‌باشد. آنچه که جرقهٔ احتیاط درمورد تحریمها را میان نخبگان سیاست و تحلیلگران نظامی ایجاد می‌کند، این مفروض آشکار است که این درجه برای مؤثر بودن بسیار پایین است، بخصوص زمانی که تلویحاً با میزان موفقیت بالاتر و مفروض سیاستهایی از قبیل مداخله نظامی مقایسه شود.

اگر تحلیلگران توجه بیشتری به اهدافی که تحریمها برای آنها اعمال می‌شود، داشتند و آنچه که موفقیت را بوجود می‌آورد واضح‌تر بیان می‌داشتند، درجه موفقیت تحریمها معتبرتر می‌بود. (و حتی امکان افزایش آن نیز وجود داشت.) همانطور که آلن دوتی[7] بیان کرده است: «موفقیت تحریمها بستگی بر اهدافی دارد که برای آن این اقدامات صورت گرفته است.» برای اعتباردادن به آنها، تحلیلگران I I E تمایزی بین درجه‌های موفقیت تحریمها از میان بعضی

---

1. Nin Cic
2. Wallen Steen
3. Margaret Doxey
4. Richard Falk
5. Gary Hufboher
6. IIE
7. Alan-Donty

اهداف اولیه متمایز قایل شدند. اما حتی با این کیفیت، مطالعهٔ آنها در تشخیص اینکه هدف اولیه تحریمها ممکن است بیش از آن چیزی باشد که در نتیجه سودمند وجود داشته باشد، مجدداً موفق نمی‌شود. تحریمها اغلب با اهداف چندگانه بکار می‌روند، هرکدام از آنها نیازمند ارزیابی به هنگام محاسبه تأثیر می‌باشد. بطور متعارف، اهداف اعلام شده عمومی یا رسمی تحریمها، که همیشه تغییر سیاست مشخص که کشور هدف باید به انجام رساند را تعیین می‌کند، به عنوان اهداف اولیه در نظر گرفته می‌شود. با این حال همیشه اهداف دیگری نیز می‌تواند از میان ایجاد بازدارندگی، اعلام نظر متحدان یا قانونگذاران داخلی، و ارسال یادداشتهای سمبلیک، تشخیص داده شود. تمرکز اصلی آثار در مورد تحریم به روی اهداف اولیه، در یک مفهوم بسیار مضیق، و تنها بر موفقیت اهداف سودمند، بوده است. در مورد ابتکار تحریم علیه عراق، هدف اولیه، اجبار صدام حسین برای خروج از کویت بود. در مورد تحریم لیبی به رهبری آمریکا، هدف اجبار دولت قزافی برای تسلیم کردن افرادی که ادعا می‌شد در تروریسم هوایی دست داشته‌اند، بود. در هیچ یک از مثالها تحریم به تنهایی به اهدافش نرسید. اگر تحلیلهای تأثیرگذاری بطور دقیق متمرکز بر اهداف اولیه باقی بماند، تحریمها مطمئناً تأثیرگذاری را کاهش داده‌اند. سوابق به روشنی نشان می‌دهد که تحریمها به تنهایی بندرت قادر به عقب نشاندن تهاجم نظامی است، توانایی محدودی برای تخریب رژیم هدف دارد، و هرگز دیکتاتوری را سرنگون نکرده است. این واقعیت اداره محاسبات آمریکا را در رسیدن به این نتیجه گیری هدایت کرده است که «هدف ابتدایی تحریم همیشه مشکلترین چیز برای دستیابی است».

به هر حال، چنین ارزیابیهایی بدون عیب نیست. بطور مثال، در مطالعه I I E، تحریم تحمیلی علیه آفریقای جنوبی جزو موارد موفق نبوده، به دلیل اینکه هدف اولیه اعلام شده، پایان دادن به آپارتایر، هنوز بدست نیامده بود. در ۱۹۹۰، هنگامی که کار I I E به چاپ رسید این ارزیابی تحریم علیه آفریقای جنوبی به نظر منطقی می‌آمد. اکنون این چنین استنباط می‌شود که تحریم علیه آپارتاید، که در اوایل دهه ۱۹۸۰ سخت‌تر اعمال می‌شد، بزرگترین سهم را در تغییر سیاسی بنیادین در آفریقای جنوبی حتی تا پایان دهه بوجود آورد. از این چشم انداز،

تحریمهای اعمال شده علیه رژیم سفیدپوست افریقای جنوبی می‌توانست یک موفقیت مهم و نسبی به حساب آید، اگر کسی مرحله بندی برای برچیده شدن احتمالی آپارتاید بوجود می‌آورد. بنابر این گرچه موفقیت در آفریقای جنوبی غیرمستقیم و کُند بود، ولی می‌توان آن را به عنوان تحریمی موفق ارزیابی نمود.

معیار بندی تأثیرگذاری بر دیگر اهداف تحریم به همین نسبت مشکل است. تحریم غله آمریکا علیه اتحاد شوروی که به دنبال تهاجم ۱۹۷۹ به افغانستان طرح شد، تا حدی، برای جلوگیری از دست اندازی بیشتر شوروی بر مناطق استراتژیک بر ایران، پاکستان، و خلیج فارس بود. بطور مشابهی، هدف از پیام اولهی به صربها در مورد تهاجمشان در بحران یوگسلاوی هر چه بود، در پیام دوم تحریمها بدان معنی بود که چنین تجاوزاتی علیه کزوو و مقدونیه تحمل نخواهد شد. بدون درگیری در یک سفسطه منطقی، اثبات تأثیرگذاری پیامهای بازدارنده تحریم در هر یک از این موارد سخت است. آن سیاست مشخص قابل انتقادی که بوسیله کشور هدف دنبال نشده نمی‌تواند به عنوان اثبات تأثیرگذاری ابزار بکار رود. اما وسوسه برای درک پتانسیلهای تحریم، بخصوص در حوزه سیاست، بسیار زیاد است.

اهداف نهادین تحریم ممکن است ساده‌ترین اهداف قابل درک باشد، در عین حال آنها از ارزیابی تحلیل روان طفره می‌روند.

زمانی که رهبری به تحمیل تحریم به منظور بر طرف کردن نگرانیهای دمکراتیک متوسل می‌شود بطوری که ملت «کاری انجام می‌دهد»، آراء افکار عمومی می‌تواند برای تشخیص اینکه آیا چنین سیاستی موفق است یا خیر، مورد استفاه واقع شود. زمانی که تحریمها به عنوان نشانی از عدم رضایت بین‌المللی از یک رژیم بخصوص یا حمایت از یک هنجار بین‌المللی نقض شده، تفسیر شود، رهبران غالباً می‌توانند انسجام بسیاری از کشورها درتحمیل تحریم را به عنوان نشانه‌ای از موفقیت ذکر کنند از آنجایی که این معیارها غالباً ذهنی و مبهم است، دستیابی به تعریفی واضح از موفقیت مشکل می‌باشد.

با شناسایی ابهامات موجود در چنین موارد ارزیابی شده‌ای، ما معتقدیم که آثار تحقیقی،

تعدادی یافته‌های تجربی در مورد تحریمها پیشنهاد می‌نماید که به هنگام مقایسه با دیگر انتخابهای سیاسی، مانند مداخله نظامی احتمال موفقیت تحریمها را آشکار می‌کند. به لحاظ تاریخی، زمانی تحریمها به هدف اقتصادیشان دست می‌یابند (برای مثال، تأثیر آنها باعث تخریب اقتصاد کشور هدف می‌شود) که:

* هزینه تحریم برای اقتصاد کشور هدف بیش از ۲ درصد G N P آن باشد؛

* تفاوت زیادی در توانایی اقتصادی بین فرستنده اولی و هدف موجود باشد (نسبت G N P ده به یک)؛

* کشور هدف، تمرکز تجاری بالایی بر اعمال کننده داشته باشد (بیشتر از ۲۵٪ کل تجارت کشور هدف)؛

* تحریمها بطور سریع با بالاترین شدت و با همکاری کامل آن دسته از شرکای تجاری که ممکن است در چنین سازوکاری خلل وارد کنند، تحمیل شود؛

* هزینه تداوم تحریمها برای کشور تحمیل کننده پایین باشد.

دیگر جهات منافع در ارتباط با این تعمیمات تجربی هستند. تحریمهایی که در ابتدا با تحدیدات مالی همراهند، مانند انسداد داراییها و وامهای موجود در بانگهای خارجی، درجه موفقیت سیاسی بالاتری (۴۱ درصد) از تحریمهایی که بطور گسترده‌تر بر تجارت تحمیل می‌شود (۲۵ درصد) دارد. محتمل‌ترین اشکال تحریم اقتصادی برای ایجاد تغییرات سیاسی مورد علاقه در دولت هدف، آنهایی هستند که می‌توانند بطور مؤثری در مقابل گروههای اقتصادی که از سیاستهای موجود رژیم منتفع‌اند استفاده شود. وقتی گروههای نخبه دچار تنگنا شوند، به نظر می‌رسد که بیشتر برای تغییر سیاسی و یا حتی کمک به همنوایی آن لابی کنند. نهایتاً، تحریمها زمان می‌برد. موارد چهل ساله اخیر نشان می‌دهد که تحریمها نیازمند متوسط نزدیک به سه سال هستند تا به هدف سیاسی‌شان دست یابند. البته تحلیلگران برای نشان دادن اینکه بیشترین تأثیر تحریمها از لحاظ اقتصادی (و بنابر این سرایت به مسائل سیاسی) در اولین سال رخ می‌دهد، تعجیل دارند.

علیرغم این تعمیم پذیریهای تجربی، همانطور که غالباً رخ می‌دهد، سیاستگذاران زمانی تحت فشارند که تحریمهای اقتصادی، اقتصاد هدف را ویران کند، اما تغییر مطلوب دررفتار سیاسی ملت هدف بدست نیامده باشد. دستیابی به رضایت و رفتار تغییر یافته از طریق استفاده از تحریمها، به تنهایی، مشکل است، بخصوص اگر چنین رفتاری بر این مرض باشد که رهبران کشور هدف، مانند کشورهایی که تحرم را تحمیل می‌کنند، «عقلایی» رفتار خواهند کرد. تنش بین واقعیتهای سیاسی و اقتصادی تحریم به معنای آن است که پاسخ به بسیاری از سئوالات اساسی در مورد تحریمها، بخصوص تأثیرگذاری آنها در مقایسه با مداخله نظامی، براساس مطالعه مورد به مورد ارائه خواهد شد. بنابر این، خوب یا بد، در موارد تحریمهای اخیر به نظر می‌رسد که عدم تناسب در افکار سیاستگذاران وجود دارد. آنها می‌کوشند تا از میان مداخله نظامی و تحریم اقتصادی، به عنوان عکس‌العملی بالقوه در شرایط خاص، دست به انتخاب بزنند. آزمایش مختصری از سه مورد برجسته دهه ۱۹۹۰ مشکلات سیاستگذاری را نمایان می‌سازد.

در مورد تحریمها چه می‌دانیم: درسهایی از موارد اخیر

انگشت نماترین موارد جهان بعد از ۱۹۸۹ ـ تحریمها علیه عراق، هائیتی و یوگسلاوی سابق ـ توضیح دهنده گستردگی مسئله می‌باشد. این موارد نیازمند آزمایش شدن، قبل از آنکه تحریمها به عنوان انتخاب برتری نسبت به بکارگیری نیروی نظامی محسوب شود، می‌باشد. عراق یک مورد ایده‌آلی برای اطلاق تحریم بین‌المللی را شامل می‌شود. جامعه جهانی بطور بی‌سابقه‌ای در محکوم کردن عمل هیاهوی تجاوز صدام حسین علیه کویت متحد شد. به دلیل وابستگی به صادرات نفت، اقتصاد عراق تا حد زیادی نسبت به نتیجهٔ تحریم جدی آسیب پذیر بود. بلافاصله بعد از تهاجم به کویت در ۶ آگوست ۱۹۹۰، شورای امنیت سازمان ملل به اتفاق آراء اولین سری از تحریمهای اجباری را با تقاضای خروج عراقی‌ها، تحمیل نمود (قطعنامه ۶۶۱). در ماههای بعدی این عمل با بسیاری از اقدامات دیگر و تقاضای بازرسی و از کار انداختن تسلیحات تخریب انبوه، جبران خرابیهای جنگ و فعالیتهای سازمان ملل، و پایان دادن

به سرکوب کردهای عراقی و شیعیان در عراق ادامه یافت.

تحریم ابتدایی از سطح بالای رضایت بین‌المللی برخوردار بود. این موضوع، با این واقعیت منحصر به فردی که خروج نفت بسادگی مشاهد شده و تحریم آن اقتصاد عراق را فلج می‌نمایند، همراه گشت. در ۴ دسامبر ۱۹۹۰ رئیس سازمان سیا، ویلیام وبستر[1] قبل از کمیته خدمات نظامی سنا، تأیید نمود که تحریمها بیش از ۹۰ درصد واردات عراق و ۹۷ درصد از صادرات آن را قطع کرده بود. وبستر تخمین می‌زد که با نرخ کاهش جاری، پس اندازهای ارزی عراق تا بهار آینده به آخر می‌رسد. این باعث شد تا بسیاری به این عقیده برسند که، با گذشت زمان، سیاست تحریم ممکن است قادر به مجبور کردن عراق در خروج از کویت باشد.

در عین حال شواهد حاکی از آن است که رئیس جمهور جرج بوش اعتقاد چندانی در توانایی تحریم به تنهایی برای دستیابی به اهداف متحدان نداشت. تا سپتامبر ۱۹۹۰، کمتر از دو ماه بعد از تحمیل تحریمها و قبل از اینکه هیچگونه تأثیر اساسی بر سیاست عراق بگذارد، رئیس جمهور شروع بحث در میان گروه تصمیم گیرنده کوچکی نمود و باعث هدایت کاخ سفید به سمت ضرورت استفاده از نیروی نظامی برای اخراج عراق از کویت شد برعکس، رئیس مشاوران نظامی رئیس جمهور ژنرال کولین پاوول[2] در مباحثش با دادن فرصت عمل به تحریم قبل از بکارگیری نیروی نظامی، ظاهر گشت. اما در ۸ نوامبر، کاخ سفید دستور افزایش عظیمی در بکارگیری نیروی نظامی را مانند شورای امنیت سازمان ملل (قطعنامه ۶۷۸) صادر کرد و بعداً کنگره آمریکا بکارگیری «تمامی ابزار لازم» به منظور خروج اجباری عراق را تصویب نموده و این در صورتی بود که دیگر ابزارها کارآ نباشد.

آیا رها نمودن سریع تحریم توسط رئیس جمهور بوش بیش از آنکه تأثیر کامل خود را بجا گذارد، بیانگر این عقیده نیست که تحریم به تنهایی نمی‌تواند به هدف بلندپروازانه عقب راندن تهاجم عراقیها دست یابد؟ یا اینکه آیا بوش نسبت به شش یا نه ماه اضافی که به حداکثر رساندن تأثیر تحریمها نیاز بود، آگاهی داشت یا نه، ضمن آنکه وی نگران این بود که نه ائتلاف

---

1. William Webester
2. Colin Powell

بین‌المللی از تحریم حمایت کند و نه اینکه سربازان آمریکایی در صحرای سعودی روحیه لازم برای اقامت طولانی را در این مدت داشته باشند. متقابلاً آنگونه که ریچارد فالک بحث می‌کند، آیا توسل اولیه به تحریمها یک ابزار صرف به منظور تلطیف مخالفتهای عمومی و کنگره در برابر درگیری نظامی از طریق ایجاد این برداشت که راههای مسالمت آمیز پایان یافته و اینکه خروج عراق از کویت بدون اعمال زور امکان پذیر نمی‌باشد، نبوده است؟ حتی اگر ما جواب دقیق هریک از این سئوالات گیج کننده را بدانیم، به نظر می‌رسد که این مسائل مشابه در دیگر بحرانهایی که در آن تحریمها تحمیل شده‌اند و نیروی نظامی نیز یک انتخاب است، مجدداً ظاهر خواهد شد.

تداوم تحریم علیه عراق بعد از خروج از کویت و بعد از پذیرش قطعنامه‌های سازمان ملل توسط بغداد هنوز سئوالات دیگری مطرح می‌شود، مهمترین آنها مربوط به شرایطی است که تحت آن تحریمها می‌بایستی رها شود. آیا فشارهای اقتصادی باید با پذیرش اهداف بیان شده توسط کشور هدف، حداقل بطور نسبی، کم شود؟ آیا این مشروعیت برای سازمان ملل یا قدرت بزرگ دیگری وجود دارد که شرایط ترک تحریمها را تنظیم کند؛ که در این مورد، برکناری صدام حسین از قدرت است که بطور رسمی توسط شورای امنیت مورد قبول واقع نشده است. در نظربگیرید شرایط قطعنامه ۶۸۷، اجرای آتش بس که نیازمند بازرسی و از کاراندازی امکانات تسلیحات شیمیایی و اتمی بود. دیوید روثر[1] رئیس امور خلیج شمالی وزارت خارجه آمریکا در طول جنگ خلیج [فارس]، در ۱۹۹۳ اقرار کرد که تحریم «موفقیتهایی» در فشار آوردن به بغداد در قبول بازرسیهای تسلیحاتی سازمان ملل داشته است. همچنین دیوید کی[2]، که گروه بازرسی سازمان ملل در عراق را رهبری می‌نمود، نقش تحریم را تأیید کرد. البته وی تداوم تهدید به حملات هوایی متحدان را به عنوان فشاری که جرقهٔ پذیرش را ایجاد نمود، دارای سهم بیشتری می‌داند. همانطور که کِی در کنفرانسی در مؤسسه کروک[3] در دانشگاه نتردام[4] در ۱۹۹۴ با عنوان

1. David Reuther
2. David Key
3. Kroc Institute
4. Notre Dame

«بمبها، هویجها و چماقها» گفت: «تمایل برای خاتمه تحریمها هم اکنون به دارا بودن نقش زیادی در محاسبات صدام در قبول بازرسیهای دراز مدت فرض شده است.» وزیر خارجه عراق، طارق عزیز، در ملاقاتی با مقامات آمریکایی در نیویورک تأکید داشت که تصمیم بغداد در ژولای ۱۹۹۳ در اجازه برای نظارت تسلیحات بطور مستقیم و دائمی در ارتباط با میل عراق برای برداشتن تحریم از این کشور بود. توافق ۱۹۹۴ عراق در قبول حاکمیت و مرزهای دوباره ترسیم شده کویت بطور مشابهی تحریک شده و در ارتباط با درخواست وزیرخارجه روسیه آندری کزیروف برای برداشتن تحریمها بود. کزیروف عنوان کرد که اگریک ملت هدف به رسمیت پذیرش تقاضاها حرکت کرد، ملتهای تحریم کننده متعهدند تا فشارهای اقتصادی راکاهش دهند.

تا نوامبر ۱۹۹۴، اعضای شورای امنیت بطور رو به افزایشی نگران این مسئله بودند. اما آمریکا و انگلیس تا این اندازه، قادر به مقاومت در برابر فشارها برای برداشتن تحریم نفتی عراق بودند. در قسمتی از راه حل این مسئله دبیرکل سازمان ملل بتروس پطروس غالی در گزارش ژانویه ۱۹۹۵ خود به شورای امنیت اصرار داشت که قطعنامه‌های تحریم آینده استانداردها و معیارهایی برای تصمیم در مورد لغو تحریمها را نیز در برداشته باشد.

اعمال تحریمها علیه هویتهای در حال جنگ در یوگسلاوی سابق مشکلات و معماهای پیچیدهٔ چندی را بوجود آورد. اولی دربرگیرنده استفاده از تحریم در شرایطی است که اهداف و ابزار سیاست بین‌المللی وسیعتر، با در نظر گرفتن بکارگیری تحریمها، مبهم به نظر می‌رسد. در مراحل متفاوت درگیری، دیپلماسی شناسایی، مراحل حل و فصل مشاجره، و محافظت از اقلیتها و قربانیان جنگ، دارای اولویتهای متفاوتی بود و برای بازیگران اروپایی، آمریکا و شوروی امنیت سازمان ملل از ارجهیتهای متفاوتی را دربرداشت. توسل به تحریم درمورد یوگسلاوی از همان اول به سرنوشت بدی دچار شد؛ چراکه تحریمها بیشترین تأثیر را تنها زمانی می‌تواند داشته باشد که سیاست دیپلماتیک جامع و واضحی وجود داشته باشد. بکارگیری تحریم می‌تواند از طرق بسیاری تفسیر شود. در یک سطح، موردی می‌تواند ایجاد شود که تحریم به عنوان سیاست مینی ماکس جایگزین هر نوع عمل نظامی یا دیپلماتیک تمام عیار

شود. اما در سطح دیگر، تحریمها می‌تواند به عنوان مخرج مشترک پاسخ دیپلماتیک با توجه به موفقیتهای متعارضی بسیار مشاهده شود.

تحریمها در یوگسلاوی سابق مشکل دومی نیز بوجود می‌آورد. بعضی از تحلیلگران بر این نظرند که تحریم تحمیلی علیه صربستان و مونته نگرو ممکن است درگیری را با تقویت قدرت رهبرانی که قرار بود بر آنها اجبار شود و تأکید بر موقعیت مخالفان داخلی این رهبران، شدت بخشد. همانطور که سوزان ودوارد[1] از مؤسسه بروکینگ گفته است، تحریمها مناسب حال درگیری داخلی، از نوعی که در یوگسلاوی سابق وجود دارد، نیست و در نتیجه نه تنها آنها در دستیابی به اهدافشان شکست می‌خورند بلکه تأثیرات عکس آنچه که در نظر بود نیز داشته است. با بدتر شدن شرایط اقتصادی و تقویت برداشت صربها از جنایاتشان، ودوارد می‌گوید: تحریمها وفاداریهای قومی را تقویت نموده و مردم را بیشتر به دولت وابسته ساخته است. بیکاری و فقر، گسترش یافته و بسیاری از مردان خدمت نظامی را به عنوان تنها فرصت کاری موجود برگزیده‌اند. آنطور که ودوارد بیان می‌دارد، اگر دلایل اصلی درگیری نظامی بیان شود توسعه اقتصادی و همگرایی اقتصادی منطقه‌ای الزامی است. با ممانعت از چنین احتمالاتی، تحریمها مانعی برای صلح است تا ابزاری برای دستیابی به آن.

تحریم علیه یوگسلاوی سابق همچنین تلاش قدیمی «تجمع اطراف پرچم» بوجود آورده، و به میلوسویچ این فرصت را داد تا سیاستهای قهرآمیز اقتصادی که توسط غرب به آنها تحمیل شده را مقصر [اصلی] مشکلات اقتصادی صربها بداند. طبق گفته‌های سونجالیشت[2] از بنیاد سورو[3] بلگراد، دولت از مشکلاتی که بوسیله تحریم ایجاد شده برای برجاماندن حمایت مردم و افزایش سرکوبی علیه مخالفان داخلی استفاده کرده است. بسیاری از روشنفکران و لیبرالها طبقه متوسط، که به عبارت دیگر هسته اصلی مخالفت با میلوسویچ و سیاست جنگ را شکل داده‌اند، مجبور به ترک کشور شده‌اند. لیشت همچنین عنوان می‌کند با تحدید دسترسی و

1. Susan Wood Ward
2. Sonja Licht
3. Soros

حمایتی که این گروهها می‌توانستند از غرب بدست آورند، تحریم بر حرکتهای گوناگون مخالفان دمکراتیک، تأثیر منفی گذاشت. در نتیجه بسیاری از مخالفان دمکراتیک که در حال کم شدن بودند مخالف تحریم بودند. بنابر این مورد یوگسلاوی بیانگر این حقیقت تلخ است که تحریمها، با تحدید حرکت آزاد مردم، عقیده‌ها و کالاها می‌توانند از توسعه واقعی جامعه مدنی، که در صورت پایان یافتن جنگ و دیگر رفتار قابل انتقاد بوجود می‌آید، جلوگیری کند.

بحث نهایی مربوط به تحریمها علیه بازیگران در یوگسلاوی سابق مشکل‌ترین آن است. اگر تحریمها به اهدافشان نرسند، و یا عملاً مسائل را بدتر نماید، چگونه جامعه بین‌المللی می‌تواند اراده سیاسی لازم برای معکوس کردن سیاستش و لغو تحریم را بدست آورد؟ در اینجا وضعیت بسیار پیچیده‌تر از مورد عراق است. با توجه به عراق، مورد امکانپذیری که در آن تحریمها حداقل بطور نسبی موفق بوده‌اند بوجود آمد. [به هر حال] تصمیم به کاهش فشار برای حفظ اعتبار ابزار تحریم و چشم اندازی برای مقبولیت بیشتر در آینده، ضروری است. در مورد یوگسلاوی چنین مورد موفقی نمی‌توان تشخیص داد، و شورای امنیت و کشورهای عضوش با واقعیت تلخ شکست سیاستهایشان روبرو شدند. از آنجایی که برای دولتها قبول چنین اشتباهاتی به نهایت سخت است، به نظر می‌رسد که جامعه بین‌المللی «متعهد به تعهدات» در بکارگیری تحریمها باقی خواهد ماند. قدرت و منطق ابزار تحریم چه در حل درگیری یوگسلاوی سهیم باشد یا خیر، غالب خواهد بود.

هائیتی به عنوان مورد تحریمی که بسیار آرام، ناچیز، وریر، تحمیل شد بکار می‌رود. تحریم اقتصادی علیه هیئت حاکمه نظامی ژنرال رائول سدراس، نامناسب و بی‌منطق اطلاق شد. تحریم ابتدایی بوسیله سازمان کشورهای آمریکای ماهیتاً داوطلبانه بود و بطور جدی بکار گرفته نشد. بیش از یکسال بعد، دولت کلینتون موضوع را در شورای امنیت سازمان ملل که تحریم جامع نفتی در ۱۹۹۳ را تصویب نمود، مطرح ساخت. هیئت حاکمه نظامی تقریباً بلافاصله شروع به مذاکره نمود، که به «توافقنامه جزیره فرمانداران»[1] و بازگشت رئیس جمهور خلع شده

1. Governors Island Agreement

جان برتواند آریستید به قدرت شد. البته در موافقتنامه خللی وارد آمد ولی تحریمها قبل از بازگشت آریستید به قدرت لغو گردید و بنابر این فشار از روی هیئت حاکمه نظامی نیز برداشته شد. سدراس و همکارانش نهایتاً موافقتنامه را نقض نموده و حکومت وحشتی بر حامیان اریستید تحمیل نمودند. تحریم در اکتبر ۱۹۹۳ مجدداً تحمیل شد، و در می ۱۹۹۴ تقویت گشته و دقیقاً علیه هیئت حاکمه نظامی و منافع اقتصادی انها معطوف گشت. البته چهارده ماه بعد، در سپتامبر ۱۹۹۴، سیاست تحریم بخاطر مداخله نظامی و اشغال، به عنوان ابزاری برای بازگرداندن اریستید به قدرت، لغو شد.

آیا تحریمها به تنهایی برای برکنارکردن هیئت حاکمه نظامی در هائتی، کافی بوده است؟ از یک طرف، شواهد بیانگر آن است که تحریم اقتصادی، با تمام ناسازگاریهایش، فشار سیاسی بر هیئت حاکمه نظامی وارد آورد. این روشن است که تحریم نفتی اولیه ژوئن ۱۹۹۳ تأثیر عظیمی در اجبار سدراس و رهبران کودتا برای مذاکره در مورد موافقتنامه جزیره فرمانداران داشت. (یک سخنگوی دفتر دبیرکل سازمان ملل آن را «عامل تعیین کننده» خواند). بعداً، زمانی که تحریمها مجدداً تحمیل و در سال ۱۹۹۴ شدت یافت، مشکلات اقتصادی منتج به افزایش شکاف بین صفوف نظامی و بین نظامی‌ها و حامیان آنها از میان نخبگان مردمی، منجر شد. تمرکز بر اقدامات مالی، شامل بستن داراییهای اعضای گروه نظامی و حامیان آنها، [نیز] بطور خاص مؤثر واقع شد. از طرف دیگر، طبیعت پرخلل و بی‌اثر تحریم زمینه وسیعی را برای قاچاق و دیگر فعالیتهای اقتصادی و غیرقانونی باز نمود، که بسیاری از آنها توسط هیئت حاکمه نظامی هدایت می‌شد و آنها را غنی نمود و باعث ضربه زدن به تحریم می‌شد. اجرای تحریم، بخصوص در طول مرزهای دومینکن ـ هائیتی، به بهترین شکل بطور اتفاقی بود. نهایتاً تنها در هفته‌های آخر قبل از اشغال توسط آمریکا، اقدامات جدی برای استقرار نیروهای امنیتی در طول جاده‌های قاچاق زمینی صورت گرفت.

بحث اصلی کسانی که از بکارگیری نیروی نظامی در هائیتی حمایت می‌کردند، این توجیه را داشت که تحریمها برعکس بر مردم بیگناه تأثیر دارد، و تهاجم نظامی راه حل انسانی‌تر

و سریعتری برای بحران هائیتی می‌باشد. اما بسیاری از گروهها در بین مخالفان دمکراتیک هائیتی، شامل حرکت لاوالاس[1] در هائیتی، به حمایت خود از تحریمها تا آخر و مخالفت با مداخله آمریکا ادامه دادند. سیاستگزاران در ایالات متحده و سازمان ملل هرگز ارتباطی بین این گروههای مخالف در هائیتی ایجاد نکردند، در نتیجه، صدای آنهایی که در این میان برای دمکراسی می‌جنگیدند شنیده نشد. اگر توجه بیشتری به تقویت مخالفان دمکراتیک می‌شد، همانطور که در تحریم علیه آفریقای جنوبی رخ داد، ممکن بود سیاستهای مؤثرتر و نهایتاً موفق گسترش یابد.

«اعمال تحریم به عنوان انتخاب سیاست برتر»

این موارد بیانگر آن است که تحریم اقتصادی بعد از جنگ سرد نقش متناقض صلح ساز بطور چند جانبه و متناوب و داروی هر دردی در سیاست خارجی را، بازی کرده است. این دوگانگی در بعضی زمینه‌ها، از مشکل بکارگیری ابزاری که ما بطور کامل ممکن است آن را نشناسیم تا تحرکات پیچیده و متفاوت سیاسی، نظامی و اقتصادی جهان معاصر که باعث اشتباه در فهم دقیق می‌شود، ناشی می‌گردد. دانش ما از اعمال، تداوم، تأثیر و زمینه تحریم، از نیاز ما به سیاستهایی که کارآمدی تحریمها را در موارد بخصوص بیان کند، بسیار عقب است. مباحث دانشگاهی و سیاسی تحریمها تحت سیطره عبارات موجود می‌باشد ـ مانند «تحریمها ابزاری کُند هستند»، «تحریمها پاسخی به فشارهای داخلی برای انجام دادن کاری هستند»، «تحریمها اقدامات میانبرد می‌باشند» و آخرین آنها، «تحریمها اشتباهاً به مردم آسیب می‌رسانند» ـ که به شفافیت فهم ما از این ابزار سیاست خارجی کمک چندانی نمی‌کند.

زمان آن رسیده که فراتر از این پاسخهای کلیشه‌ای به منظور یافتن دستورالعمل جدیدی برای تحقیق و بحث مربوط به جایگاه تحریمها در سیاست خارجی و صلح ـ سازی چند جانبه حرکت کنیم. با در نظر داشتن این مطلب در ذهن، ما سه زمینه تلاقی که مباحث علمی و سیاسی

---

1. Lavallas

در مورد تحریم، به منظور ایجاد فهم بیشتری از مشکلات و پتانسیل بکارگیری تحریم را پیشنهاد می‌نماییم. اول، احتیاج به تحلیل پیچیده‌تری در هر دو سطح، داخلی و بین‌المللی، که در آن تحریم بکار گرفته شده است. دوم، آزمایش جدی‌تری از روشهای متفاوت افزایش تأثیرگذاری تحریم، بطور اقتصادی و سیاسی، باید صورت گیرد. در نهایت، ما کارآیی بکارگیری «هویجها» بجای «چماقها» و یا به اضافه آن را ابزاری برای اطمینان از پذیرش هنجارهای بین‌المللی و استانداردهای رفتار یافته‌ایم. محرکه‌های اقتصادی کمتر از تحریم شناخته شده‌اند، اما به عنوان ابزار اقتصادی در حکومتداری و به عنوان ابزار دیپلماسی بعد از جنگ سرد دارای اهمیت کمتری نیستند.

«فهم زمینه سیاسی تحریم»

در ارزیابی اینکه آیا سیاست تحریم چند جانبه یا یک جانبه موفق خواهد بود یا خیر، دو تحقیق در ارتباط با یکدیگر در این زمینه انجام شده است. اولی در برگیرنده تحلیل کاملتری در این زمینه می‌باشد (آن این است، تنوع شرایطی که در آن تحریمها در جهان معاصر بکار گرفته شده و یا به نظر می‌رسد که بکار گرفته شود.) اطلاعات رسیده از موارد تحریمهای اخیر بیانگر آن است که ـ علیرغم رفتار صربها ـ تحریمها به هنگام استفاده برای تنبیه مهاجمان نظامی و کسانی که دیگر هنجارهای فراگیر جامعهٔ بین‌الملل را نقض می‌کنند، تا حدی مؤثر بوده است. امّا تحریمها، به تنهایی، در ایجاد تغییر رهبری دولت در کشور هدف بطور مطلق بی‌اثر بوده است.

ورای این تعمیم دهی‌ها چندان چیزی در مورد چگونگی تفاوت بین موفقیت در موارد تحریم و نتایج مطلوب سیاست مشخص بین‌المللی نمی‌دانیم. با توجه به تفاوت وضعیت‌هایی که تحریمها در آن ممکن است بکار گرفته شود، در تحقیقهای آینده باید دامنه اختلاف ممکن در هر یک از متغیرهای کلیدی ـ مانند میزان همکاری بین‌المللی در تحمیل و حفظ تحریم و درجه تأثیر اقتصادی بر [کشور] هدف مورد بررسی قرار گیرد.

تحقیق در مورد اینکه چه زمانی تحریمها بیشترین اثر را دارند، هم مفید و هم ملموس

است: تنبیه نقض کنندگان استانداردهای بین‌المللی حقوق بشر، تشویق کشورها به خلع سلاح اتمی، یا متقاعد کردن رهبران یک کشور (مانند لیبی یا سودان) در تغییر تصمیماتشان در تسلیم تروریستهای مظنون بین‌المللی علاوه بر این همانطور که بعداً پیشنهاد خواهیم داد، تحلیلگران همچنین باید تأثیرگذاری نسبی [تحریم] را با دیگر ابزار دیپلماتیک، شامل عکس آن ـ محرکه‌های اقتصادی، مقایسه کنند. بنابر این نکته اصلی این است که محققان شدیداً نیازمند زمینه سازی تحریم به عنوان ابزار دیپلماتیک به منظور کمک به سیاست گذاری هستند؛ و این بحث نیز مطرح می‌شود که آیا تحریمها به عنوان جایگزینی برای فعالیت نظامی، اقدام مفیدی هستند یا خیر. اگر محققین می‌توانستند هزینه‌ها، تأثیرات و منافع مداخله نظامی را نسبت به تحریمها مقایسه کنند این بحث پربارتر می‌شد.

دومین نگرانی ما در مورد تحریم در ارتباط با فهم این مطلب است که چگونه موفقیت تحریمها مطابق با مسئله بین‌المللی موجود تغییر می‌کند. همانطور که در جهان بعد از جنگ سرد مورد بحث واقع شد و اجرا گردید، به نظر می‌رسد که تحریمها آزادانه ـ حتی همگام ـ در جهان دیپلماسی بازدارنده و جهان دیپلماسی قهرآمیز در حرکتند. بعضی تحلیلگران قویاً بر این عقیده‌اند که تحریمها نباید با داشتن چنین تلون و یا اجباری در چهرهٔ اولیه‌اش تشخیص داده شود. جک پاترسون[1] استفاده قهرآمیز از تحریم و تمایل در بکارگیری این ابزار به عنوان مقدمه تا جایگزینی برای نیروی نظامی انتقاد کرده است. این رهیافت در استفاده از تحریمها بطور مشخصی در مورد عراق و در حد کمتر در هائیتی دیده می‌شود. پاترسون و دیگر منتقدین می‌گویند که سیاستگزاران باید تحریمها را به عنوان تکنیکی برای گذر از «آستانه صلح» به بهترین نحو در دیپلماسی بازدارندگی و حل و فصل، تحمیل کند و بشناسد. تحریم چه با هدف و زمینه اجبار باشد و یا بازدارنده، تنها در صورتی موفق است که به عنوان بخشی از استراتژی منسجم بزرگتری که ابزارهای دیپلماتیک دیگر متقاعدسازی را دربرداشته باشد، لحاظ می‌شود.

موارد تحریمهای اخیر نشان می‌دهد که ملل مختلف انگیزه‌ها و استنباطهای متفاوتی از

1. Jack Paterson

تحمیل تحریمها دارند. اما ائتلاف پایدار بستگی به میزان تشابه نظر شرکا در مورد زمینه و مفهوم آن مورد خاص دارد. رسیدن به چنین اجماع نظری اغلب مشکل است.

یافته‌های ما در مورد تأثیزگذاری تحریمها، پیچیدگی خاصی برای کسانی که تحریمها را به عنوان یک سیاست قوی، اما غیرقهرآمیز، و بازدارنده می‌دانند ایجاد می‌کند. اگر قرار است تحریم در رسیدن به هدف موفق باشد، (برای مثال، توقف سیاستهای اعتراض آمیز بوسیله ملتی خاص) باید خشن، جامع، فوری و چند جانبه باشد. «منطق ابزار» در تأثیرگذارترین حالت شدیداً گرایش به یک سیاست سریع و سخت دارد.

البته، روانشناسی سیاسی اجبار و تشویق هر دو تقاضامند افزایش هر چه بیشتر اِعمال فشار برای دستیابی به هدف پایان دادن به رفتار اعتراض آمیز می‌باشد. توماس شلین[1] بحث کلاسیکی برای این رهیافت تهیه نمود، [و آن] مبتنی بر بکارگیری فزاینده زور، به همراه تهدید ضربات بیشتری در آینده [می‌باشد]. طبیعت رو به افزایش سیاستهای عملی به همراه تهدید به عملی در آینده، احساس محتمل‌الوقوع بودن «درد بیشتر از تحمل» را به [کشور] هدف می‌دهد. به عقیدهٔ شلین در رویارویی با چنین چشم اندازی، کشور هدف رفتارش را قبل از اینکه بکارگیری تمام عیار اجبار (که با تهدید ایراد شده) رخ دهد، تغییر خواهد داد.

اندیشه مزیت اقدامات فزاینده بوسیله کسانی که بر حل و فصل صلح آمیز درگیری و دیپلماسی بازدارنده تأکید دارند، پذیرفته شده است. تلاشی برای ایجاد چهارچوب تازهٔ سرچشمه سیاستهای مشاجره‌ای و اجرایی از طریق آزمون و خطا غالباً برای جلوگیری از رویارویی قهرآمیز و حل مشاجرات از طریق صلح آمیز ضروری است. در حالی که تحمیل تدریجی تحریم اقتصادی، در حقیقت، ممکن است جزء کلیدی یک چنین رهیافتی باشد، تاریخ نشان می‌دهد که به نظر نمی‌رسد تحریمها، بوسیله خودشان جرقه‌ای برای رفتار تغییر یافته باشد؛ چراکه قدرتشان از آغاز با چنین درجه بندی کم شده است.

مطابق با این واقعیت که سیاستگزاران غالباً به دنبال بکارگیری تحریمهای تدریجی به

---

1. Thomas Schelling

منظور حداکثر نمودن انتخابشان از اجبار یا حل و فصل مناقشات در آینده هستند و اگر این با روند مشکلزای دیگری در حوزه سیاسی همراه نشود، نمی‌تواند برای فهم ما از تحریم زیان آمد باشد. رهبران سیاسی تمایل دارند تا آنچه که تحریمها می‌توانند ارائه دهند را بزرگ جلوه دهند، ادعاها در مورد آنچه تحریمها می‌تواند انجام دهد را به حداکثر برساند، در حالی که تعهدات سیاسی عملی و هزینه‌های اقتصادی مربوطه را حداقل نمایانند.

این شرایط متناقض درونی به معنای آن است که اندیشمندان و سیاستگزاران نیازمند به خوداگاهی دقیق‌تری درمورد نیت، حالت و جهت سیاست تحریم، و مفروضات غالباً بیان نشده در مورد چهارچوب سیاسی وسیعتر [در این زمینه]، می‌باشند. چنین ارزیابی ممکن است به این نظر محدود شود که تحریم به عنوان دوای هر درد برای حل هر بحران می‌باشد، و می‌تواند به درک واقعی‌تری از کارآیی‌شان به عنوان ابزار بالقوه ایجاد صلح بین‌المللی منجر شود.

«ارزیابی روشهای پیشبرد تحریمها»

تعدادی از اندیشمندان و سیاستگزاران پیشنهاداتی را درمورد راههایی که در آن جامعه بین‌المللی می‌تواند تأثیرگذاری تحریمها را افزایش دهد، پیشنهاد می‌کنند، تحریمهایی که وقتی تحمیل می‌شوند تأثیراتشان را در طول زمان بهتر نشان می‌دهند. لیود جف دوماس[1] پیشنهاد ایجاد شورای مجزایی برای تحریمها و حفظ صلح بین‌المللی در سازمان ملل، به همراه یک سازمان نظارت مستقل برای تشخیص پذیرش و تأثیر تحریمها، می‌دهد. مزیت این پدیده بوسیله جیمز نگوبی[2] رئیس کمیته تحریمهای سازمان ملل تأکید شده است، کسی که بر این نظر است که در حال حاضر سازمان ملل باید فقط به روی کشورهای عضوش برای اعمال و اطلاع از تحریمها تکیه داشته باشد.

پطروس غالی پیشنهاد ایجاد «مکانیسم» جدیدی برای نظارت تحریمها در دبیرخانه سازمان ملل، در گزارش ژانویه ۱۹۹۵، را به عنوان مکملی برای دستورالعمل برای صلح ارائه

1. Lioyd Jeff Dumas

2. James Ngobi

نمود. دبیرکل به شورای امنیت اصرار داشت تا ارگانی ایجاد نماید که بتواند: الف) تأثیر سیاسی تحریمها را قبل از تحمیل آنها، به روی کشور هدف و کشورهای ثالث، تعیین کند؛ ب) اجرای تحریمها را گزارش دهد؛ ج) تأثیراتشان را اندازه گرفته، بطوری که آنها را بتوان به خوبی برای حداکثر نمودن تأثیر سیاسی و به حداقل رساندن خرابیهای موازی، تنظیم نمود؛ د) اطمینان از ارائه کمکهای انساندوستانه به گروههای آسیب پذیر؛ و ه) کشف راههای کمک به کشورهای ثالث مطابق ماده ۵۰ منشور. به عقیده دبیرکل، چنین آژانسی برای به حداقل رساندن نتایج ناخواسته و مغایر با تحریمها، شامل آزار رساندن به گروههای آسیب پذیر و ایجاد تأثیر حمایتی در کشور هدف، می‌شود. مکانیسم جدید پیشنهادی، توانایی تحریمها را برای ایجاد اصلاحات مطلوب رفتار سیاسی در کشور هدف را گسترش می‌دهد. پیشنهاد پطروس غالی از میان سیاستگزاران و محققین در این زمینه درخور توجه دقیقی است.

توجه خاصی برای تعیین اینکه چگونه سیاستگزاران می‌توانند فشارهای اقتصادی تحریم را افزایش داده بطوری که چشم‌انداز ایجاد نتیجه سیاسی مطلوب را در کشور هدف داشته باشند، مورد نیاز است. اندیشمندان تحریم پیشنهادات چندی برای چنین توسعه‌ای که درخور توجه بیشتری است، ارائه نموده‌اند. یکی این است که توجه بیشتری به تعداد بیشمار تحریمهای مالی موجود و در دست کشورها و سازمانهای چند جانبه اختصاص داده شود. اندیشمندان و سیاستگزاران نیازمند کشف راههای معطوف کردن تحریمها بطور دقیق‌تر علیه کسانی که مسئول سیاستهای اعتراض آمیز و بوجود آورنده مشاجرات هستند، می‌باشند. ما می‌دانیم که بستن داراییهای شخصی و ملی ورای مرزها، انسداد معاملات ارزی، اعلام مهلت برای سرمایه‌گذاری مستقیم، و لغو وامها، بخششها و کمکها ابزار قدرتمندی برای فشار آوردن به تخبگان توانگر در کشور هدف می‌باشد.

دلیل دیگر برای توجه بیشتر به تحریم مالی این است که این اقدامات ممکن است معمای اخلاقی ایجاد شده بوسیله قالب وسیع تحریم اقتصادی که غالباً خسارت نامتناسبی بر گروههای آسیب پذیر اقتصادی در کشور هدف اعمال می‌کند، را به حداقل برساند.

هنوز تحریمهای مالی مرتباً در موارد تحریم استفاده نمی‌شود، و وقتی بکار گرفته می‌شود که محدودیتهای تجاری طولانی قبلاً به نخبگان حاکم این فرصت را بدهد تا خود را تطبیق دهند و باعث به حداقل رساندن تأثیر اقتصادی شخصی چنین اقدام مالی شود. موارد هائیتی و یوگسلاوی سابق بیانگر آن است که چگونه تقاضای محدودیتهای مالی زودتر و مؤثرتر تا حد زیادی ممکن است تأثیر تحریمها را تقویت نماید.

یک ملاحظه دیگر برای بهبود بخشیدن به تأثیر تحریمهای چند جانبه یافتن روشهایی است به منظور اینکه دولتها را کمک کند تا بتوانند تحریم را تداوم دهند، دولتهایی که در این همکاری بین‌المللی ناگزیر به پرداخت بهای اقتصادی بالا شوند. تقریباً یک دهه قبل آقای داکسی[1] این مسئله حساس را مطرح نمود. و این ایده توسط محققین در مطالعات بعدی بازنگری شد. پطروس غالی این موضوع را یکی از مسائل اصلی دستور کار خویش دانسته و درخواست نمود تا راههایی برای تقویت ماده ۵۰ منشور سازمان ملل اتخاذ شود. محققین و سیاستگزاران باید مکانیزمهای خسارت برای شرکای آسیب‌پذیر در تحریمهای چند جانبه را لحاظ کنند. آنها همچنین باید تحریمهای ثانویه علیه حکومتها و شرکتهایی که رژیم تحریم را نقض می‌کنند مورد مطالعه قرار داده تا قبول تقاضای تغییر رفتار بین‌المللی تقویت شود.

موارد هائیتی و یوگسلاوی دهه ۱۹۹۰ و مورد آفریقای جنوبی و لهستان دهه ۱۹۸۰ نکته اساسی دیگری را توضیح می‌دهد. هر استراتژی برای افزایش تأثیرگذاری تحریمها باید توضیح دهد که چگونه این اقدامات مانع از کار گروههای مخالف در کشور هدف شده و یا به آن کمک می‌کند. این نگرانی جدیدی برای تحلیلگران تحریم نیست، در عین حال مسیری که از [مطالعه] مورد به مورد آشکار شده مهمتر و پیچیده‌تر شده است. کسانی که تحریمها را تحمیل می‌کنند باید به دنبال جلوگیری از ایجاد «وفاداری به پرچم» در کشور هدف باشند. در این رابطه، تحریم می‌تواند حمایت میهن دوستانه را برای دولت هدف ایجاد کرده و نابودی گروههای داخلی مخالف با سیاستهای اعتراض آمیز دولت را برای رژیم آسانتر سازد. تحریمها همچنین

---

1. Doxy

نباید بی‌جهت ارتباط با خارج، مسافرت و منابعی که گروههای دمکراتیک مخالف، به ویژه رهبرانشان را، در کشور هدف، تأمین می‌کند، تحمیل نماید. جدای از این نتایج مغایر، در عین حال حفظ فشارهای مؤثر بر روی یک رژیم، نیازمند درجه بالایی از سنجش مجدد و دقیق و پیچیده ابزار سیاسی می‌باشد. آن همچنین نیازمند تحقیقی شدید و گسترده در مورد هر وضعیت و براساس [مطالعه] مورد به مورد می‌باشد.

«بررسی محرکه‌های اقتصادی»

زمینه‌ای دیگر برای تحقیق در مورد تحریمها به عنوان جایگزینی برای درگیری نظامی، به نظر آماده می‌باشد. این دربرگیرنده تحلیل کاملی از کارایی محرکهای اقتصادی، با «تحریم برعکس» به عنوان مکانیسمی برای تغییر رفتار کشورهای هدف، می‌باشد. مانند بسیاری از حوزه‌های تحقیقی ذکر شده در فوق، عقیده «تحریم مثبت» جدید نیست، ریشه‌های آن به قدمت مطالعه رودزیای گالتونگ[1] و به عنوان موضوع بحثی برای بالدوین[2]، می‌باشد. تاکنون نگرانی غالب در مورد ابزار اقتصادی سیاست خارجی اقدامات تنبیهی مانند تحریم بوده است. در حال حاضر ما از تعدادی مطالعات در مورد تحدیدات و موفقیتهای تحریم بقدر کافی، برخورداریم، و این به خوبی به ما کمک می‌کند تا بر احتمالات استراتژیهای براساس پاداش تمرکز نماییم. ظن ما، با کار مشاهده‌ای محققینی که در پروژه «بمب‌ها، هویجها و چماقها» شرکت داشتند تأیید می‌شود، آن این است که انگیزه‌ها می‌تواند مؤثرتر از تحریمها در دستیابی به اهدافی مانند منع تولید اتمی باشد. چه اعلام حل و فصل بحران کره شمالی ـ آمریکا ۱۹۹۴ در مورد بازرسی اتمی صحت این مسئله را تأیید کند یا خیر. اما تحقیق وسیعتری در حوزه اقتصادی کشورداری ضروری است.

نیاز به مطالعات جدید نه فقط به دلیل کنجکاوی محققین می‌باشد بلکه به آن دلیل است که آژانسهای اقتصادی و مالی متفاوت قبلاً محرکه‌های مالی را به عنوان ابزار مؤثر بر رفتار

---

1. Galtung
2. Baldwin

سیاسی، بخصوص در زمینه عدم تولید اتمی، بکار گرفته‌اند. در ۱۹۹۳ مقامات بانک اروپایی بازسازی و توسعه بروی طرح پیشنهادی «وام برای خلع سلاح اتمی» به صورت معامله با جمهوریهای اتحاد شوروی سابق، متمرکز بودند. اندیشه محوری آن بود که ملتهای غربی با در دست داشتن تعهدات وام دهی به این حاکمیتهای جدید می‌توانند با مرتباً تکرار تعهدات برای از بین بردن زرادخانه‌های شوروی سابق معامله کنند. انگیزه‌های مشابهی، با پیشنهاد محرکه‌های دیپلماتیک و اقتصادی اساسی توسط ایالات متحده و دیگر کشورها در عوض تعهد به خلع سلاح اتمی، منجر به تصمیم با اهمیت پارلمان اوکراین در ۱۹۹۴ و تن در دادن به قرارداد منع تولید اتمی به عنوان کشوری غیرهسته‌ای شد.

نهادهای وام دهی بین‌المللی و اصلی‌ترین تأمین کنندگان کمکهای خارجی در حال در نظر گرفتن بکارگیری تحریکات مثبت، برای تشویق سیاستهای خلع سلاح نظامی در کشورهای دریافت کننده می‌باشند. در کنفرانس ۱۹۹۱ بانک جهانی درمورد توسعه اقتصادی بین‌المللی، رئیس قبلی بانک، رابرت مک نامارا[1] بر این نظر بود که بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول باید آشکارا سیاستهای کاهش نظامی را در معیارهایشان برای تعیین ملت «شایسته» دریافت وام، را در نظر بگیرند.

دو تا از ثروتمندترین کشورهای صنعتی، آلمان و ژاپن، نیز همچنین در حال حرکت بسوی بکارگیری معیار غیرنظامی شدن در کمکهای بین‌المللی‌شان هستند. چنین کمکهای مالی، سطح پرداختهای نظامی کشور دریافت کننده، درگیری آن را در تجارت تسلیحات و تعهداتش نسبت به عدم تولید تسلیحات کشتار انبوه را در نظر می‌گیرد. از بین این دو کشور، ژاپن سریعتر به سمت اجرای کامل این معیار پیش رفته است و در ژوئن ۱۹۹۱ در منشور کمکهای رسمی توسعه آنها را قانونمند کرده است. این سیاست جدید به زودی اجرا شد و توکیو در ۱۹۹۳ اعلام نمود که این کشور کمک اقتصادی و شناسایی کره شمالی را منوط به آن می‌داند که این ملت اطمینان دهد مرکز بازپروری پلوتونیم خود را در یانگ یون[2] از کار انداخته باشد.

---

1. Robert Mcnamara
2. Yongboyon

مشاهدات نتیجه

ما در عصری زندگی می‌کنیم که رهبران ملی بین وسوسه استفاده از زور و ابزار نظامی برای رسیدگی به شکایات و تمایلات برای ایجاد صلح چند جانبه و صلح سازی به بهترین نحو در چهارچوب سیستم سازمان ملل، دچار مشکلند. سنت واقع گرایی غالباً چنین مشکلاتی را بیشتر غیرقابل تفوق‌تر از آنچه که هست می‌داند، در حالی که بعضی مواقع ناآگاهانه، متمایل به حداقل نمودن هزینه‌ها و عدم تأثیرگذاری مداخله نظامی است. به این ترتیب، استفاده مدام و مطالعه تحریمهای اقتصادی باید با اولویت بالایی باقی بماند. در جهان بعد از جنگ سرد ما درگیر سیاستهای ابتکاری هستیم، بعضی مواقع با سیاست آزمون و خطا و بعضی مواقع با تحقیق عالمانه. تحریمهای اقتصادی نماینده یکی از حوزه‌های برجستهٔ والایی است که در آن دو [روش فوق] باید مداوماً همدیگر را تقویت نمایند.

دانش موجود ما از تحریم باید تخته پرش مفیدی برای مباحث سیاسی و تحقیقی جاری در مورد مزیتهای تحریم نسبت به مداخله نظامی به عنوان ابزار حل و فصل مشاجرات در جهان بعد از جنگ سرد، تهیه نماید. همانطور که سه مورد تحلیل شده بیان می‌دارد، هر تحریم جدیدی معماهای بیشماری در ارتباط با بکارگیری این ابزار طرح می‌نماید. این دامنه از مشکلات سنتی تأمین همکاری بین‌المللی، تا سئوالات در مورد تأثیرگذاری اقتصادی و سیاسی، تا مباحث در مورد اخلاقی بودن تحریم می‌باشد. در حالی که وضوح کامل تأثیرگذاری تحریمها همیشه ممکن است عقب‌تر از نیاز سیاستگزاران به اطلاعات دقیق باقی بماند، ما چیزهای زیادی در مورد شرایطی که تحت آن کدام تحریم می‌تواند اهداف خاصی را بدون توسل به نیروی نظامی بدست آورد، می‌دانیم. با وجود نقض، سستی در رسیدن به نتایج، و ناشیانه بودن تحریم اقتصادی، آنها جایگزین بادوامی برای مداخله نظامی می‌باشد، بطوری که یک قرن ما را به جلو انداخته است.

منبع:

Gorge A. Lopez and David Cortright, Sanctions Era: An Alternative to Millitary Intervention', *The Flecher Forum,* (Summer/Fall, 1995). PP. 65-85.

دموکراسی، وابستگی و بی‌ثبات سازی: متزلزل ساختن حکومت آلنده

ژیل مِروم* ترجمهٔ اصغر صارمی شهاب

چنان که سیاست خارجی آمریکا درخصوص پاناما نشان داد، خط مشی بی‌ثبات سازی همچنان استراتژی شاخصی در سیاست خارجی آمریکاست. متأسفانه بی‌ثبات سازی به عنوان یک مفهوم نظری، کمتر مورد توجه قرارگرفته است. وکار اندکی نیزکه در این باره صورت گرفته در بحث فراگیر تحریمها جای می‌گیرد. اما متون مربوط به کاربرد سیاست قدرت اقتصادی به طور کلی، و در بحث تحریمها به طور اخص، موضوع از زاویهٔ اقتصاد مکانیکی نگریسته می‌شود. در چنین چارچوبی، عوامل اساسی که تبیین کنندهٔ نتایج سیاست قدرت اقتصادی‌اند، شامل توانمندیهای اقتصادی رقبا و محیط اقتصادی بین‌المللی است. معهذا، بی‌ثبات سازی هر چند تحت تأثیر عوامل اقتصادی نیز هست، اما بیشتر وابسته به محیط اجتماعی داخلی است. از اینرو مطالعهٔ بی‌ثبات سازی سیاسی بهترین نقطهٔ شروع برای بررسی مجدد سیاست قدرت اقتصادی و نظریه‌های تحریم است.

مسئلهٔ محوری این مقاله، مفهوم بی‌ثبات سازی است. در اوایل دههٔ ۱۹۷۰، ایالات متحده با فشار اقتصادی و مداخله در امور داخلی شیلی، اقدام به بی‌ثبات سازی رژیم سوسیالیست سالوادر آلنده کرد. با در نظر گرفتن این اقدام بی‌ثبات سازی و مقایسهٔ آن با موارد مشابه که در اوایل دههٔ ۱۹۶۰ در مورد حکومت کاسترو در کوبا صورت گرفت، در صدد آنیم که چرایی و چگونگی شکستها و کامیابی‌های بی‌ثبات سازی را تبیین نماییم. من در مورد سیاست قدرت اقتصادی و متون مربوط به تحریم، کانون توجه خود را صرفاً بر ساختارهای اقتصادی به عنوان توضیح مکفی و برآیند سیاستهای قدرت اقتصادی متمرکز نمی‌کنم. در عوض، این بحث مبتنی بر تحلیل رابرت کاکس از تغییر اجتماعی است. با استفاده از مفاهیم کاکس چارچوبی متکی بر اهمیت ساختارهای اجتماعی ارائه می‌کنم. این چارچوب نیروهای خارجی و بخشهای

*. Gilmerom

داخلی جامعهٔ مورد نظر را به هم پیوند داده، و ارتباط فرهنگ سیاسی، نهادها و رهبران ملی را با فرایند بی‌ثبات سازی نشان می‌دهد.

بی‌ثبات سازی و عدم حساسیت[1] نظریهٔ تحریم

هنری بنین[2] و رابرت جیلپین[3]، تحریم را به عنوان «دستکاری روابط اقتصادی به منظور دستیابی به اهداف سیاسی» توصیف می‌کنند، که «به منظور ناگزیر کردن جامعه به تغییر سیاست یا حکومت خود، آن را تهدید به تنبیه اقتصادی می‌کند». گستردگی این تعریف ممکن است به سردرگمی بیانجامد. بهتر است بین تحریمهای اقتصادی «اجبار آمیز»[4] و «دستکاری کننده»[5] تمایز قائل شویم.

این فرض که تحریم قهرآمیز یا اجبارآمیز، در صدد تأثیرگذاری بر جامعه‌ای برای تغییر سیاستهای حکومت خود است، نادرست می‌باشد. گرچه، این جامعهٔ کشور مورد نظر است که از پیامدهای تحریم قهرآمیز رنج می‌برد، اما چنین تحریمهایی متوجه رهبری جامعه و نفوذ بر آن است و نه خود جامعه. از این رو تحریم قهرآمیز باید دربرگیرندهٔ پیام روشنی که بیانگر تغییر سیاست مورد نظر از جانب رهبری کشورمورد نظر است، باشد. دولتمردان کشور تحریم کننده، ممکن است چنین پندارند که رهبران کشور مورد هدف برای این که مطرود جامعهٔ خود واقع نشوند، تسلیم می‌شوند، اما این نیز ممکن است که رهبران کشور هدف بر اساس محاسبهٔ عقلایی ویافتن بهترین راه حل برای کشورشان، به تغییرات خواسته شده گردن نهند.

تحریم «دستکاری کننده»، از نظر مخاطب، نحوهٔ عملکرد آن، و هدف، با تحریم «قهرآمیز» متفاوت است. این نوع تحریم جامعهٔ کشور مورد هدف را آماج خود قرار می‌دهد و الزاماً پیام روشن [برای حکومت] ندارد. تحریم دستکاری کننده، به جای سعی در اجبار طرف مقابل، سعی در تهییج وی دارد. هدف این گونه تحریمها، ایجاد فاصله بین مردم و رهبرانشان است.به حدی که رهبران مواضع قدرتمند خویش را از دست بدهند.

---

1. Insensitivity
2. Henry Bienen
3. Rabert Gilpin
4. Coercive
5. Manipulative

از آنجا که در شرایط فقدان یک پیام پیوند دادن فرستنده با تحریمها مشکل می‌گردد، لذا، تحریم دستکاری کننده می‌تواند به عنوان یک سیاست کم اهمیت[1] استفاده شده، و بدین طریق از واکنشهای متعددی که تحریم قهرآمیز بوجود می‌آورد، اجتناب گردد. به عبارت دیگر، چون مخاطبین تحریم «دستکاری کننده عموم مردم‌اند و هدف، و هدف بیگانه ساختن آنها از رهبران است، به تنهایی نمی‌تواند نتیجهٔ مطلوب بدهد. به منظور این که فشار خارجی به انحطاط جامعه مورد نظر منجر شود، مداخلهٔ ژرف در آن جامعه ضروری است. برای این که تحریم دستکاری کننده اثربخش باشد، باید بخشی از یک چارچوب گسترده‌تر، به نام بی‌ثبات سازی لحاظ شود.

نظریه‌های تحریم درون ادبیات مربوط به بکارگیری قدرت اقتصادی قرار می‌گیرند. بـه علاوه، اکثر تحلیل‌های نظریه تحریم بر مطالعهٔ تحریمهای تجاری مبتنی است،که به شرایطی که کامیابی چنین تحریمهایی را تسهیل می‌کنند، متمرکز است. بنابرا ین عجیب نیست که ادبیات تحریم مبنای اقتصادی دارد. از دید نظریه پردازان تحریم، عوامل اصلی تـعیین‌کنندهٔ مـوفقیت تحریمها، عبارتند از: کنترل کشور تحریم کننده و آسیب پذیری کشور مورد هـدف نسـبت بـه محرومیت اقتصادی.

براساس نظریه‌های تحریم، آسیب پذیری کشور مورد هدف منوط به عوامل سه گانه زیر است: میزان تمرکز بازرگانی خارجی کشور مورد هدف، کشش پذیری بازارهای بین‌المـللی (و گاهی تولید داخلی)، و باز بودن اقتصاد کشور مورد هدف. تمرکز بازرگانی مقیاس تراکم روابط اقتصادی بین کشور تحریم کننده و کشور مورد هدف است. این تراکم متکی به حجم و اهمیت اقتصادی کالاهای اساسی تحریم شده (کالاها یا سرمایه‌ها) برای کشور مورد هدف است.

کشش پذیری میزان فرصتی است که بازار جهانی برای صادرات و واردات و جایگزین سازی کالاهای تحریم شده فراهم می‌کند. همچنین کشش پذیری ممکن است بازتاب انعطاف اقتصاد ملی کشور مورد هدف برای اصلاح الزامات نوین اقتصادی خود باشد.

به هر حال نظریه پردازان تحریم، پذیرای این واقعیت‌اند که تحریمها به ندرت ملتها را

---

1. Low Profile Policy

مجبور به تغییر سیاستهایشان می‌کنند. این نظریه پردازان با استدلالات اقتصادی معمولاً شکست سیاست تحریم را به نقص ابزار تحریم نسبت می‌دهند. به عبارت دیگر، کشش پذیری بازار جهانی مانع از کنترل کامل کشور تحریم کننده بر محیط اقتصادی می‌شود. گاهی نیز، نظریه‌پردازان تحریم شکست سیاست تحریم را به تأثیر متقابلی که در کشور مورد هدف ایجاد می‌کند، نسبت می‌دهند.

اما شکست تحریمها ناشی از نقص نظریه تحریم است و نه اعمال آن. جان‌گالتونگ به درستی این نظریه را بخاطر سطحی بودن و سادگی مورد انتقاد قرار می‌دهد. وی خاطرنشان می‌سازد که مفروضهای ضمنی این نظریه ـ این فرض که از هم گسیختگی سیاسی کم و بیش متناسب است با از هم گسیختگی نسبی اقتصادی. و مقابله با از هم گسیختگی اقتصادی امکان پذیر نیست ـ معتبر نیست. گالتونگ، همچنین، استراژی کلی سه گانه‌ای را برای خنثی کردن تحریمها توضیح می‌دهد: ایجاد روابط اقتصادی با دیگر بازیگران خارجی (که دربرگیرندهٔ کشش پذیری است). سازماندهی مجدد اقتصاد ملی (که شامل انعطاف پذیری می‌شود)، و «آموزش دادن برای فداکاری» (که در نظریه تحریم مورد بحث واقع نمی‌شود).

دانشمندان معاصر انتقادات گالتونگ را تأیید می‌کنند، اما آنها هنوز، تلاش خود در خصوص استراتژیهای خنثی‌سازی تحریم، به راه حلهای اقتصادی ممکن اختصاص داده‌اند، تا وابستگی اقتصادی کشور مورد هدف را کاهش دهند. این راه حلها، شامل ذخیره سازی، متنوع سازی تولید، توسعهٔ تولید جایگزین، و کنترل منابع می‌شود. اما این رویکرد اقتصادی در بهترین حالت تنها برای مقابله با سیاست تحریم اجباری کفایت می‌کند. سایست تحریم «دستکاری کننده»، اگر با ابزارهای مکمل بکار رود، سیاست اقتصادی نمی‌تواند به تنهایی با آن مقابله نماید. در واقع در حالی که تحریمهای قهرآمیز به ندرت به اهداف سیاسی خود دست می‌یابند، تحریمهای دستکاری کننده همراه با ابزارهای دیگر، اثربخشی بیشتری دارند. برای مثال «گری هافباور و جفری اسکات» هیجده مورد بی‌ثبات سازی را استخراج کرده و درمی‌یابند که «تحریمها همراه با سیاستهای دیگر کامیابی شگفت انگیزی در بی‌ثبات سازی حکومتها، دارند.»

خط مشی بی‌ثبات سازی، پیوسته مبتنی بر تحریمهای «دستکاری کننده» است. در عین حال، اگر بدرستی انجام گردد، بر دستکاری جامعهٔ داخلی کشور مورد هدف مبتنی است. بی‌ثبات سازی قصد تغییر سیاست حکومت کشور مورد نظر را ندارد. در عوض به دنبال متزلزل ساختن نظم اجتماعی و سیاسی است تا به این وسیله جامعه خود ناگزیر از تغییر رهبری سیاسی‌اش گردد. از این رو هدف بی‌ثبات سازی بیش از آنکه سیاست باشد، سیاسی است. چرا که بی‌ثبات سازی مفهوم پیچیده‌ای است.

بنابر این، صرفاً، قدرت اقتصادی و کنترل بر توناییهای بالقوهٔ مادی، نمی‌تواند بیان کنندهٔ شکست و کامیابی بی‌ثبات سازی باشد. ساختارها، ارزشها، و کنترل نهادهای جامعهٔ بی‌ثبات در تشخیص کامیابی یک اقدام بی‌ثبات سازی مهم است.

تصورات غلط در سطح نظام

حکومت آلنده در شیلی با یک «چالش ژئوپولتیکی» به دولت نیکسون نشان داد که می‌تواند به عنوان تهدیدی علیه نیمکرهٔ غربی و حتی بدتر از کوبا، باشد. در نتیجه پایان دادن به رژیم آلنده لازم به نظر رسید، هر چند که سرنگونی او کار ساده‌ای نبود. افکار عمومی آمریکا و اتهامات شیلی علیه این کشور موفقیت هرگونه تلاش آشکاری را برای سرنگونی رژیم آلنده خنثی می‌کرد. دولت نیکسون آگاه بود که اگر بی‌ثبات سازی شیلی بطور مناسب محقق گردد، ملت آمریکا آن را به بوته فراموشی می‌سپارد و تخریب در شیلی را به رژیم و سیاستهای آلنده نسبت داده می‌شود تا به قدرت خارجی.

در عمل، خط مشی بی‌ثبات سازی ایالات متحده اقدامات در هم تنیدهٔ دوگانه‌ای را در اقتصاد و جامعهٔ شیلی هدف قرار داد. جنبهٔ نهان خط مشی بی‌ثبات سازی مستقیماً جامعه را هدف قرار می‌داد، و جنبهٔ آشکار آن موقعیت بین‌المللی اقتصاد شیلی را مد نظر داشت. بخش اقتصادی شامل اقدام به کاهش سرمایه گذاری خصوصی آمریکا و خاتمه دادن به سرمایه گذاریهای قدیمی و اعمال نفوذ بر نهادهای مالی بین‌المللی به منظور تحدید اعتبارات یا

همکاری مالی با شیلی بود. بعضی از محققین چنان تحت تأثیر اقدام اقتصادی آمریکا قرار گرفتند که وجود رابطه‌ای مستقیم بین نبرد اقتصادی آمریکا علیه شیلی و وخامت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را مطرح نمودند.

تبیینی که فشار اقتصادی آمریکا را علت اصلی خرابی اوضاع در شیلی می‌داند از لحاظ ماهوی تحلیلی در سطح نظام بین‌المللی است. متغییر اصلی در این تحلیل، آسیب پذیری شیلی در برابر کنترل امپریالیستی آمریکا بر نظام جهانی است. از این منظر وابستگی «مرکز ـ پیرامون» و استثمار تبعی آن‌که ناشی از کنترل بر توانایی‌های مادی است، به ایضاح مسأله کمک می‌کند چرا که وجود صرف وابستگی اقتصادی بیشتر بیانگر تأثیر و موفقیت فشارهای خارجی است.

طبیعتاً چنین عقایدی از بازرگانی شیلی و روابط مالی با ایالات متحده استنباط می‌شود. آشکارا، طبق این پارامتر اقتصاد شیلی به ایالات متحده وابسته و بنابر این آسیب پذیر است. هفتادوپنج درصد ارز خارجی شیلی از صادرات مس بدست می‌آمد و تا حد زیادی تحت سلطهٔ شرکتهای چند ملیتی آمریکایی قرار داشت. سرمایه لازم جهت تأمین بدهی و توسعهٔ سوخت از منابع خصوصی و دولتی آمریکا یا نهادهای بین‌المللی تحت سلطهٔ آمریکا تأمین می‌گردید. شصت درصد از واردات این کشور در سال ۱۹۷۰، که اکثراً ماشین‌آلات بود، از ایالات متحده وارد می‌شد. علاوه بر این، شیلی بایستی، کوه قرضی که بالا آورده بود و هم از لحاظ مقدار و هم ترکیب ناراحت کننده بود، تأمین کند. از آنجایی که مقدار زیادی از قروض خود را از ایالات متحده اخذ کرده بود، زمانبندی مجدد پرداخت آنها منوط به داشتن حسن نیت نسبت به ایالات متحده بود.

اما این وابستگی به خودی خود بیان کنندهٔ اختلال نظم اجتماعی و سیاسی شیلی نیست، مگر آنکه آسیب پذیری اجتماعی با وابستگی برابر فرض شود. این احتجاج که نویسندگان چپگرا پس از سقوط رژیم آلنده تأیید می‌کند، قبل از کودتا اشتهار نداشت. برای مثال سردبیر مجلهٔ بررسی ماهانه[1] نوشت: نتیجه این است که در بین تمام مستعمرات جدید

1. Monthvy Review

امپراطوری آمریکا احتمالاً تعداد کمی به لحاظ اقتصادی مستقل‌اند، و لذا کشورهایی همانند شیلی بندرت می‌توانند در برابر فشار اقتصادی مقاومت کنند. در عین حال این عقیده باورکردنی نیست که وابستگی کلان شیلی به سرمایه، کالاهای سرمایه‌ای، و دانش خارجی مستقیماً به میزان کنترل ایالات متحده بر شیلی و از هم گسیختگی نظم اجتماعی و سیاسی شیلی ارتباط دارد. کسانی که رابطهٔ اقتصادی وابستگی و فشارهای اقتصادی خارجی را اساس تخریب اوضاع شیلی می‌دانند، دقیقاً انتقاد گالتونگ به نظریه قدرت اقتصادی را نادیده می‌گیرند. آنها به توان دولتها برای مقابله با فشارهای اقتصادی از طریق اتخاذ استراتژیهای گوناگون توجه نمی‌کنند. در واقع، بر اساس برنامهٔ حزبی آلنده، حزب Unidad Popular تمایل به آزاد ساختن اقتصاد شیلی از قیود خارجی داشت. رژیم سوسیالیستی این کشور، دستیابی به هدف را از راه کنترل دولتی بر عوامل اساسی اقتصاد شیلی ـ بخشهای تولیدی، مالی و توزیعی مربوط به صادرات واردات و عرضه و تقاضا ـ قابل حصول می‌دانست. بر همین اساس رژیم آلنده دارایی شرکتهای چند ملیتی (به ویژه در بخش معادن)، زمینهای بزرگ و نظام بانکی (با خرید عمومی اوراق قرضه در بازار) را ملی کرد.

معهذا این اصلاحات برای تثبیت اقتصاد شیلی کفایت نکرد، زیرا واشنگتن را به تلافی اقتصادی می‌کشاند. از آنجا که ایالات متحده اعطای وام و اعتبار به این کشور را متوقف نمود، شیلی بایستی حمایت مالی را در نقاط دیگر جستجو می‌کرد. شیلی، آشکارا، موفق به جایگزین کردن منابع مالی اروپایی و تا حدی سوسیالیستی به جای منابع مالی تحت سلطهٔ آمریکا یا آمریکایی شد.

شیلی بعد از خروج مدیران آمریکایی و دانش فنی آنها از بخشهای اساسی تولید ـ منابع مس ـ توانست بدون کاهش جدی بر مسائل ناشی از آن فائق آید. تولید مس بین سالهای ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۳ نسبتاً سیر صعودی داشت، و به تولید انبوه رسید. روی هم رفته استراتژی خنثی سازی شیلی به توفیق مناسبی نایل آمد. بطور خلاصه چنانکه نادر انتصار می‌نویسد: «برنامهٔ ملی کردن نه تنها وابستگی شیلی به محور بین‌المللی را کاهش داد، بلکه به افزایش قابلیت تولید صنعتی و

کاهش نرخ بیکاری در این کشور نیز کمک نمود.»

اگر شیلی از لحاظ اقتصادی فشار آمریکا را خنثی نکرده بود، ایالات متحده قادر به بی‌ثبات سازی شیلی نبود مصیبت اقتصادی، الزاماً از هم گسیختگی اجتماعی و سیاسی را به بار نمی‌آورد. فشار اقتصادی منطقاً و به صورت منفعلانه بوسیلهٔ تحمل یکسان، مبارزهٔ ایدئولوژیکی و کنترل نهادی، یا ترکیب این سه خنثی می‌شود. جوامع در چنین شرایطی می‌توانند، بی‌آنکه دچار بی‌ثباتی شوند به مدت طولانی پایین‌تر از حد استاندارد زندگی، به سر برند. اسرائیل در اوایل دههٔ ۱۹۵۰ و ایران و رومانی در دههٔ ۱۹۸۰ چنین توانی را از خود به نمایش گذاشتند.

از این رو، وابستگی اقتصادی، آسیب پذیری اقتصادی، و فشار اقتصادی خارجی برای توضیح بی‌ثبات سازی کفایت نمی‌کنند. تحریم اقتصادی شوروی علیه یوگسلاوی در اواخر دههٔ ۱۹۴۰، آلبانی، در اوایل دهه ۱۹۶۰ و کوبا در دههٔ ۱۹۶۰ به سادگی اعتبار تبیین سیستمی را زیر سؤال‌برد. به علاوه این موارد نشان می‌دهد که سیاست بی‌ثبات سازی منحصر به پدیدهٔ سرمایه داری نیست. روابط شوروی ـ آلبانی در آواخر دههٔ ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ یکی از موارد حاد وابستگی اقتصادی بود. هفتاد وشش درصد واردات این کشور از بلوک شرق (۵۶ درصد از اتحاد شوروی) تأمین می‌شد. به علاوه، این واردات شامل کالاهای مختلف صنعتی و غذایی بود. صادرات آلبانی نیز آسیب پذیر بود: ۸۵ درصد به بلوک شرق صادر می‌شد (۴۵ درصد به شوروی).

تحت چنین شرایطی زندگی روزمرهٔ آلبانی تقریباً به طور کامل به منابع سوسیالیستی خارجی وابسته بود. زمانی که آلبانی با چین توافق تجاری امضا کرد، شوروی سریعاً پاسخ اقتصادی داد. در خلال ماههای آوریل و دسامبر ۱۹۶۱ اتحاد شوروی روابط تجاری خود با آلبانی را قطع کرد. دیگر دول اروپای شرقی نیز بطور قابل توجهی روابط بازرگانی خود را با این کشور کاهش دادند. با وجود این هیچگونه تحوّل سیاسی در سطح حکومت آلبانی رخ نداد.

مورد مشابه با بی‌ثبات سازی شیلی، اقدام ایالات متحده در بی‌ثبات سازی کوبا در دههٔ

۱۹۶۰ بود. سطح وابستگی کوبا نیز همانند شیلی و آلبانی بسیار بالا بود. صادرات کوبا به ایالات متحده ۶۵ درصد و واردات از این کشور ۷۰ درصد وارداتش را تشکیل می‌داد. اکثر صادرات را شکر تشکیل می‌داد که برای تعلق یارانه به اقتصاد کوبا با قیمت بالاتری نسبت به بازار جهانی خریداری می‌شد. ماشین‌آلات بخش بزرگی از واردات را تشکیل می‌داد، و از این رو میزان وابستگی و آسیب پذیری بالا بود. به علاوه، میزان کنترل ایالات متحده بر متحدین خود هم در اروپا و هم در سازمان دول آمریکایی، زیاد بود. کوبا در مقایسه با شیلی، فرصت کمتری برای جایگزین یابی اقتصادی در بازار جهانی داشت. در عین حال زمانی که ایالات متحده کوبا را تحریم کرد، امیدوار بود که از لحاظ اجتماعی و سیاسی دچار بی‌ثباتی گردد، اما کوبا با موفقیت مقاومت کرد. علی رغم اوضاع وخیم اقتصادی (افت ۲۹ درصدی تولید در سالهای ۶۴-۱۹۶۱)، کاسترو قادر به حفظ کنترل و مبارزهٔ سه سویه و هماهنگ خود در صحنهٔ اقتصادی، سیاسی و اجتماعی شد.

این بحث یک موضوع را روشن می‌کند: وابستگی، آسیب پذیری بالقوه اقتصادی و فشار اقتصادی هر چند برای بی‌ثبات سازی لازم به نظر می‌رسد، اما برای تبیین رابطهٔ اقدام بی‌ثبات سازی و نتیجه، کفایت نمی‌کند. واقعیت این است که فرصت جایگزین یابی و شکستن محاصره در بازار جهانی مآلاً هزینهٔ اقتصادی مبارزه با وابستگی را کاهش می‌دهد. مهمتر این که آسیب پذیری اجتماعی مستقیماً به روابط قدرت اقتصادی متکی نیست. در عوض آسیب پذیری اجتماعی به مسائل پیچیده‌تری متکی است. در داخل کشور می‌توان فشار اقتصادی را به نحو مؤثری از طریق استراتژیهای فعال و منفعل ـ اصلاح بخش تولید، یا عادت دادن جامعه به حداقل استاندارد زندگی، به مبارزه طلبید.

ساختار اجتماعی و آسیب پذیری نسبت به فشار خارجی

مکتب وابستگی آمریکای لاتین نسبت به نظریهٔ وابستگی اولیه مارکسیستی به واقعیت نزدیکتر است. مکتب آمریکای لاتین به جای اینکه تنها «مرکز» و دستکاری استعدادهای مادی را

مقصر بداند، به تقابل ساختارهای داخلی و خارجی می‌نگرد. این مکتب مسئولیت وابستگی را بیشتر به ساختار اجتماعی داخلی نسبت می‌دهد. این خصوصیت به خوبی در داوری ناظر به گذشتهٔ کلودومیرو المیدا[1] متجلی است:

عوامل خارجی اهمیت دارد و حتی ممکن است سرنوشت ساز باشد، اما از آنجایی که آنها به عوامل داخلی منتقل شده و تغییر یافته‌اند، به اتفاق مانع بانجام رسیدن برنامه‌ها می‌شوند. احتمالاً چون این عوامل برون زا با واقعیت داخلی درگیر می‌شوند، شرایطی به وجود می‌آید که دشمنان داخلی انقلاب را قوت بخشیده و حامیان آن را تضعیف کند.

براساس نظریه وابستگی متقابل انتقال فشار خارجی به اثرات داخلی با میانجیگری نیروهای داخلی امکان پذیر می‌گردد. به علاوه این نیروها با تکیه بر شرایط داخلی برانگیخته می‌شوند.

هر چند خسارات ناشی از فشار اقتصادی آمریکا اقتصاد شیلی را فلج نکرد، اثراتش به سطح فرد یا ساختار اجتماعی سرازیر شد. قبل از رژیم آلنده، ایالات متحده پیوسته نظم اجتماعی و سیاسی شیلی را با هدایت منابع به سمت توسعه و مصرف تثبیت کرد. به همین منظور در حفظ جو عمومی مصرف بر پایهٔ آرمانها و ارزشهای مشابه با جهان غرب کوشید. در نتیجه ثبات در شیلی مبتنی بر توانایی دولت در برآوردن مصرف بود که به نوبهٔ خود سلایق طبقهٔ متوسط را شکل داد. واضح است که ثبات گذشته مبتنی بر تزریق سرمایه آمریکایی‌ها بود، ترک این همکاری به معنی بی‌ثبات سازی موقتی بود. مسأله اصلی قدرت اقتصادی شیلی نبود، بلکه ساختار اجتماعی و ارزشها و آرمانها بود که شانس انتقال به نظم سوسیالیستی از طریق خویشتنداری و فداکاری را کاهش داد.

آلنده به عمق وابستگی شیلی آگاه بود. او به خوبی می‌دانست که وابستگی شیلی صرفاً اقتصادی نیست، بلکه اجتماعی، فرهنگی، فنی و سیاسی است. او در کوتاه مدت شانس کمتری

---

1. Clodomiro Almeyda

برای تغییر این وضعیت داشت. از این رو به جای یک اقتصاد محدود و دور کردن طبقهٔ متوسط و کارگر، اقتصاد رضایت بخشی را برگزید. وی به جای کنترل مصرف گرایی، افزایش مخاطره آمیز مصرف یا آنچه به مصرف گرایی مردم گرا مصطلح است، را برگزید. متأسفانه در این باره ایالات متحده برگ برنده‌ای در دست داشت و آن صرفاً انتظار اشتباه از ناحیه آلنده یا کسادی اقتصادی بود. پس از موقعیت استفاده کرد و آن را به سمت از هم گسیختگی نهایی سیاسی سوق داد. از هم گسیختگی سیاسی بوسیلهٔ کمک مالی به حزب مخالف و سازماندهی و کمک مالی به اعتصابات و مبارزهٔ رسانه‌ها علیه حکومت حاصل شد.

فهم ابعاد اجتماعی و فرهنگی نظریه وابستگی در متن آرمانهای طبقهٔ متوسط به نفی استعدادهای بالقوهٔ مادی که می‌توانست مؤثر باشد، و چرایی نفوذ محاصرهٔ نهان و زیرکانه‌تر شیلی کمک نماید. نخست اینکه فشار اقتصادی آزادی مانور حکومت را در تنگنا قرار داد. اگر اعتبارات و وامهای گذشته نسبتاً قابل انعطاف بود، اعتبارات جدید به برنامه‌های خاصی پیوند خورد. دوم، پافشاری ایالات متحده بر پرداخت زمانبندی شدهٔ وامها، به قول جیمز پترارس، یک استراتژی بدون باخت بود. بازپرداخت بدهیها از طرحهای عمومی و پروژه‌های توسعه می‌کاست و در نتیجه باعث بروز مخالفت سیاسی می‌شد، اگر پرداخت نمی‌کرد، اعتبار بین‌المللی‌اش کاسته می‌شد، و مهمتراز همه نوع اعتبارات محدود می‌گشت. در نتیجه، اختناق، رکود اقتصادی و نارضایتی سیاسی به بار می‌آورد. سوم، ایالات متحده باکاهش سریع اعتبارات کوتاه مدت بازار جایگزین را به روی شیلی بست، و در تولید، حمل و نقل، و فعالیتهای دیگر مبتنی بر ماشین‌آلات ساخت ایالات متحده، کارشکنی می‌کرد. به علاوه شیلی ناگزیر شد وام و اعتباراتی با نرخ بهرهٔ زیاد بگیرد.

آخرین تأثیر سیاستهای آلنده و مسائل ساختاری شیلی وخامت شرایط تولیدی، درآمد و مصرف طبقهٔ متوسط بود که به نزول استانداردهای زندگی منجر شد. از این رو طبقهٔ متوسط بیشتر و بیشتر به طیف راست گرایش پیدا کردند. بالاخره نارضایتی طبقهٔ متوسط به زنجیرهٔ اعتصابات کمرشکنی منجر شد که ارتش را سیاستزده کارگران و اکثر دستجات متساهل طبقهٔ

متوسط را قطب بندی کرد و به همگان نشان داد که شیلی در یک روند بی‌ثباتی پیش رونده حرکت می‌کند.

ارتباطات مختلف اجتماعی که ایالات متحده در شیلی داشت، آن را قادر ساخت که تحولات داخلی شیلی را دستکاری کند. به همین دلیل مخالفین اشتباهات آلنده را بزرگ جلوه دادند. قابل ذکر است که ایالات متحده به تنهایی، بی‌نظمی اجتماعی و سیاسی را در شیلی ایجاد ننمود، بلکه پیوسته با ابزارهای گوناگون این وضعیت را دستکاری کرد. آمریکا با سرازیر کردن ملیونها دلار در سوراخ و سمبه‌های آسیب پذیر زندگی ملی شیلی، این کشور را بی‌ثبات کرد. یا چنانکه «ویلیام کلبی» می‌نویسد: «قطعاً ... سیا در نتایج نهایی بی‌تأثیر نبوده است ... قطعاً حمایت سیا از احزاب مرکزی، گروهها و رسانه‌های سیاسی در شیلی زمانی تنش ایجاد کرد که آلنده سعی در سرکوب آنها داشت. اگر فشار آلنده با مقاومت مواجه نمی‌شد، تنشی وجود نداشت.»

چگونه اقدام ایالات متحده برای بی‌ثبات سازی تعیین کننده بود؟ اگر ایالات متحده از دستکاری داخلی خودداری کرده بود و ارزیابی دقیق بی‌ثبات سازی و ارزیابی پیامدهای اجتماعی آن میسر نبود. در عین حال ممکن است درسهایی از شکست ایالات متحده در بی‌ثبات سازی کوبا در آن تصمیم مؤثر بود. کوبا نیز مانند شیلی، اشتباهات اقتصادی جدی مرتکب شد، که در اوایل دهۀ ۱۹۶۰ منجر به افت شدید تولیدات این کشور گردید. این کشور نیز مانند شیلی ازکمبود کمرشکن بازار جایگزین و حمل و نقل فلج شدۀ ناشی از آن رنج می‌برد و همانند شیلی، از طریق توزیع مجدّد و رضایت بخش درآمدها (کاهش دستمزدها و حقوق و افزایش هزینه‌های خدماتی نظیر برق، تلفن، اجاره و ...) حمایت خود را از گروههای کم درآمد تقویت کرد. اما برخلاف شیلی، طبقۀ متوسط درکوبا حجیم نبود. به علاوه، کاسترو مجادله‌ای با طبقۀ متوسط در پیش داشت، که در آن پیروز شد. بنابراین آنهایی که در طبقه متوسط قصد مهاجرت داشتند، اجازۀ مهاجرت یافتند. از آنجا که در کوبا طبقۀ متوسط و اقتصاد قدرتمندی وجود نداشت که تحت کنترل شدید قرار گیرد، برای کوبا نسبتاً ساده بود که کالاهای مصرفی

عمدهٔ خود را از ۳۹ درصد کل واردات در سال ۵۸-۱۹۵۴ به سطح ۲۴ درصد در سالهای ۶۴-۱۹۶۰ کاهش دهد. چنین کاهشی، بدون اینکه فشار اقتصادی خارجی آمریکا دچار سرنوشت شومی گردد، امکان بسیار اندکی برای نفوذ و دستکاری برجا می‌گذاشت.

بی‌ثبات سازی، دموکراسی و میراث نهادی

مقایسهٔ فوق، یک پرسش اساسی و جزییات حل ناشده‌ای را برای ما بر جای می‌گذارد. چرا آلنده قادر به قطع پیوند بین امور داخلی و خارجی نشد، و در نتیجه خود را از نفوذ بی‌ثبات سازی ایالات متحده نرهانید؟ حتی آنهایی که قصد تغییر نظم اجتماعی شیلی را داشتند، شکست خوردند زیرا کنترلی بر نهادهای اساسی نداشتند و جوانب نهادی سیاست بی‌ثبات سازی را به دیدهٔ غفلت نگریستند. در مقدمهٔ کتابچهٔ کنفرانس علمی که به خود ـ سنجی[1] سیاستهای حکومت آلنده اختصاص داشت، «کلدومیروالمیدا» این نکته را تصریح می‌کند که این کتابچه به جوانب ایدئولوژیکی و نهادی نظم از هم گسیختهٔ شیلی به دیدهٔ غفلت نگریسته است. بدین ترتیب است که «المیدا» می‌نویسد: «آشکارا، توجه محدود به عوامل غیراقتصادی بیان نامناسب ریشه‌های ژرف فرآیند سیاسی است که کاملاً مورد تحلیل واقع نشده‌اند.» نویسندگان بعدی به این نکته آگاهی داشتند که انتقال به سوسیالیسم به خلق نظم نهادی جدیدی نیاز دارد.

جیمز مارک و جان اولسون بر این باورند که نتایج سیاسی پیامد سه عامل اصلی هستند: منافع متفاوت، توزیع قدرت و محدودیتهای تحمیل شده بوسیلهٔ قواعد بازی. آنها بر این باورند که نهادها، چارچوب و ابزاری برای بیان این عوامل از طریق آنها، فراهم می‌آورند. علاوه بر این، نهادها، صرفاً بازتاب این عوامل نیستند، بلکه بر هر یک از این عوامل تأثیر می‌گذارند. از این رو حفظ نظم و اجتماع سیاسی متکی به کار نهادهای سیاسی است. نهادهای سیاسی ثبات سیاسی و اجتماعی لازم را ایجاد می‌نمایند. اما نهادها، به عنوان پدیده‌های تنظیم کننده تبدیل نارضایتی اجتماعی به تقاضای مؤثر اجتماعی را تسهیل می‌نمایند. نارضایتی اجتماعی در روال طبیعی

1. Self-Criticism

خود با حق رأی بیان می‌شود. در زمان بحران حاد اجتماعی، نارضایتی در قالب جنبشهای توده‌ای، و نهادهای مردمی، هر دو مطرح می‌شود. زیرا نهادها، ابزارها و فرصتهایی را برای سازماندهی فراهم می‌کنند، و بدین ترتیب سطح نارضایتی عمومی را بزرگ جلوه می‌دهند. آنها همچنین ممکن است، سطح نارضایتی را به رژیم، دستجات مخفی توده‌ای، یا به نهادهایی که قادر به تغییر وضعیت موجود هستند، مثل نهادهای تضمینی یا قهرآمیز، منتقل کنند.

«پل سویزی» به درستی خاطر نشان می‌کند که شکست آلنده، پیامد بلافصل کنترل کوته بینانهٔ وی بر نهادها بود. وی ثابت می‌کند که «نهادهای تقنینی، قضایی و نظامی، در دست دشمنان حزب Unidad Pobular باقی ماند». به علاوه می‌گوید: «حزب یونیداد پاپیولار (U.P) برای کسب قدرت باید پایگاه این دشمن را نشانه بگیرد. «سرجیو بیتار» نیز بطور مشابهی استدلال می‌کند که حزب U.P در ایجاد آگاهی کافی دربارهٔ نیاز به تحول ساختار نهادی و اشاعهٔ ارزشهای سوسیالیستی شکست خورد. هر چند تعمیم «سوئیزی» نسبتاً نارواست، اما تحلیل او و «بیتار» به شناخت ابعاد نهادی اوضاع وخیم شیلی کمک می‌کند.

آلنده پس از این که رسماً کار خود را شروع کرد، نخست پیروزی خود را در شاخهٔ اجرایی تقویت نمود و با این کار کنترل توانمندیهای بالقوهٔ مادی شیلی را در دست گرفت. وی پس از تثبیت موفقیت آمیز قدرت اجرایی خود و مبارزه با سرمایه داران بزرگ ـ شرکتهای چند ملیتی و صاحبان صنایع بزرگ ـ نهادهایی که بازتاب آرمانهای طبقهٔ متوسط بودند را منحل کرده، تغییر داد یا به عبارتی بدست گرفت. در عین حال وی برای این کار به محبوبیت نزد مردم یا نمایندگان آنها ـ کنگره ـ یا نهادهای فعال قهرآمیز نیاز داشت. اما وقتی آلنده سعی در تغییر پایه‌های نهادی شیلی کرد با مسائل داخلی و خارجی مواجه شد. ساختار بی‌ثبات و وابستگی عمیق شیلی باعث انعطاف‌پذیری نهادهای این کشور در برابر اعمال فشار آلنده گشته بود. انعطاف پذیری نهادها، همچنین، آنها را نسبت به مداخلهٔ آمریکا شدیداً آسیب پذیر ساخت.

چون سیاست بی‌ثبات سازی «ریچارد نیکسون» و «هنری کیسینجر» برای جلوگیری از کسب حمایت داخلی حکومت آلنده برای تثبیت رژیم خود طراحی شده بود، الزاماً ساختار

نهادی شیلی را هدف قرار داد. این استراتژی عملاً به معنی کمک ایالات متحده به خنثی کردن اقدام آلنده در جهت کسب کنترل بر نهادهای مختلف بود. همچنین به معنی تلاش ایالات متحده در جهت استفاده از این نهادها علیه ائتلاف آلنده و به منظور تضعیف مشروعیتش بـه عـنوان مجمع صالح حکومتی بود. ایالات متحده برای دستیابی به این هدف بـاید اطـمینان حـاصل می‌کرد که نهادهای در حال منازعه با برنامه‌های حزب U.P به کارکرد خود ادامه می‌دهند. از این رو پولها و کمکهای سازمانی خود را به اتحادیه‌های تجاری و حرفه‌ای و دیگر سازمانهای طبقهٔ متوسط، سرازیر کرد و آنها اعتصابات مؤثری را سازماندهی کردند.

در عین حال اگر این اعتصابات به اندازهٔ کافی جامع و مداوم نـبود، نـمی‌توانست بـه تنهایی اثربخش باشد. به علاوه به منظور اثربخشی، اعتصابات و دیگر اعمال فشارهای عمومی در جامعهٔ شیلی باید اشاعه داده می‌شد. بطور خلاصه، آگاهی عمومی اساسی بود. کسانی که بر جریان اطلاعات کنترل داشتند، این آگاهی را کسب کردند. گالتونگ در بحث استراتژی خنثی سازی تحریم می‌نویسد: «آنچه مهم است، چیزی که مردم فکر می‌کنند نیست، بلکه این است که آنها فکر کنند که بسیاری دیگر نیز با آنها همفکرند به عبارت دیگر آنچه برای حکومت اهمیت دارد عبارت است از ایجاد و حفظ غفلت کثرت‌گرایانه[1]. آلنده از این اصل به خوبی آگاهی داشت. هر چند او سعی در فلج کردن رسانه‌های مخالف داشت. اما به دلیل حمایت مادی ایالات متحده از مخالفین، آنها کنترل بیش از ۶۵ درصد رسانه‌های گروهی را در اختیار گرفتند، و در نتیجه وی شکست خورد. آلنده خود را در معرض حملهٔ شدید رسانه‌ها قرار داد و از این رو در موقعیت بدی قرار گرفت.

قوای مقننه و قضائیهٔ شیلی نیز مانند رسانه‌های آزاد برای آلنده مشکل آفرین بودند. آنها موانع بیشماری را در مسیر او برای انتقال نظم اجتماعی شیلی ایجاد کردند. هر دو این نهادها از ابتدا با او خصمانه برخورد می‌کردند. بالاخره نهادی که در تقدیر آلنده و کامیابی نهایی اقـدام بی‌ثبات سازی ایالات متحده مؤثر بود، نهاد نظامی بود.

---

1. Pluraliytic Ignorance

آلنده و ایالات متحده: هر دو از این که ارتش کلید بقای هر رژیمی است اطمینان داشتند. بنابراین اکثر منازعهٔ مخفیانه‌شان حول محور نظامیان بود. این استنتاج نادرستی است، همچنانکه سوئیزی مرتکب شد، نظامیان را یک «نهاد ساختهٔ دست بورژوازی به منظور حمایت از نظام سرمایه‌داری در مقابل دشمنان خارجی و داخلی» بدانیم. همچنین سوئیزی در اشتباه بود که شکست آلنده در کسب کنترل به نظامیان را به دلیل ساده لوحی می‌دانست. اولاً، نظامیان نه مدافع سرمایه‌داری بودند، و نه ارتش یک نهاد بورژوازی بود. ارتش، در واقع، سنت قانونی قدرتمندی داشت و تهدیدی آنی برای رژیم سوسیالیست جدید مطرح نمی‌کرد. برای مثال رنه اشنایدر، رئیس ستاد ارتش، زندگی [سیاسی] خود را بر سر یک تصمیم دربارهٔ فرآیند دموکراسی ـ شروع کار آلنده ـ گذاشت. ثانیاً، چون آلنده هم از این واقعیت آگاه بود که اکثریت قاطع عمومی را با خود به همراه ندارد، و نظامیان توانایی‌های فیزیکی و وجههٔ قابل توجهی در افکار عمومی دارند، نسبت به سرباز زدن از تقاضای نظامیان بیمناک بود. دستمزد نظامیان بالا نگه داشته شد، و روابط سنتی ارتش با ایالات متحده قطع نگردید. به علاوه، آنها سه بار به مشارکت در حکومت آلنده دعوت شدند: دوبار واقعاً پذیرفتند و به عنوان داور مطلق در منازعهٔ طبقاتی وارد عمل شدند. شاید آلنده از نظامیان هراس داشت، ولی سیاستهای حساب شده‌اش نشاندهندهٔ عدم ساده لوحی او بود. بار آخر، ارتش در فرآیند بی‌ثبات سازی شرکت نجست، هر چند که تا سال ۱۹۷۳ به حفظ ثبات کمک کرد، و بنابر این به حکومت آلنده مشروعیت بخشید.

از طرف دیگر، ایالات متحده تصور سنتی‌اش را دربارهٔ تحکیم نظامیان آمریکای لاتین به عنوان مانع پیشرفت سوسیالیسم تعقیب کرد و پیوند صمیمانه‌اش را با ارتش در پیش گرفت. در سالهای پیشین این کار با تربیت افسران شیلی در ایالات متحده انجام شده بود، اکنون پاسخگوی تقاضاهای مادی نظامیان بود. اما، هدف آمریکا انفعالی بود و به جای اینکه مستقیماً در پی برانگیختن نظامیان شیلی در انجام کودتا باشد، سعی می‌کرد تثبیت قدرت آلنده را با استفاده از نظامیان دشورا سازد. ما بر این باوریم که آلنده و ایالات متحده با محاسبات مشابهی سرمایه گذاری کردند. هر دو آگاه بودند که هر چند نهاد قهرآمیز در فرآیند بی‌ثبات سازی مشارکت

نمی‌کند، ولی ممکن است قادر به تصمیم گیری نهایی باشد، هر دو امیدوار به جلوگیری از پیوستن نظامیان به طرف مقابل بودند.

نگاه گذرایی به مورد کوبا دربارهٔ نقش نهادها آموزنده به نظر می‌رسد. برخلاف شیلی کاسترو به دنبال تخریب رژیم اقتدارگرایی که عامه مردم اعتباری برای آن قائل نبودند، به قدرت رسید. و برخلاف شیلی، در کوبا، ساختار نهادهای کهن با فرآیند تحول سیاسی انقلابی تخریب شد، و یک «خلأ نهادی» به جای ماند. از این رو، کاسترو نسبتاً آسان قادر به تثبیت و محور قرار دادن نظم نهادی خاص خود شد. به علاوه پی برد که نظامیان قدرتمندترین رقبای سیاسی‌اند و سریعاً قدرت نیروهای نظامی را کاهش داد، و نهاد قهرآمیز رقیبی به وجود آورد. سپس تسلط خود بر نهادهای دیگر را تقویت کرد و آزادی مطبوعات را کاهش داد.

مهمتر این واقعیت است که برخلاف شیلی ایالات متحده فکر نمی‌کرد که کاسترو تا ۱۹۶۰ کمونیست شود، و بنابراین سعی در مداخله و بی‌ثبات سازی در مراحل ابتدایی انتقال نکرد. آمریکا تنها پس از این که کاسترو برای همیشه یک پایگاه نهادی قدرتمند کسب کرده بود که قادر بود کنترل مؤثر او را بر استعدادهای مادی مخالفین حاکم سازد، اقدام به بی‌ثبات سازی کرد. برخلاف شیلی ایالات متحده شانس بسیار کمی داشت که در نهادهای مختلف نفوذ کند و بدین وسیله وضعیت داخلی کوبا را دستکاری کند.

در مقایسه با کوبا، شیلی دموکراتیک یک ساختار نهادی غیرمتمرکز و سنتی داشت. هرگونه تلاشی بوسیلهٔ آلنده که بر مبنای کثرت گرایی قرار داشت ـ در جهت قبضه کردن اجباری نهادها با اقدام متقابل نظامیان مواجه می‌شد، که آلنده شانس مقاومت نداشت. استراتژی آلنده تلاش تدریجی به منظور حصول کنترل به نهادهای مختلف بود. اما این استراتژی با اقدامات ایالات متحده در جهت هدایت سرمایه‌ها به سمت مخالفین، سازماندهی آنها، و اشاعهٔ مبارزهٔ ایدئولوژیکی علیه آلنده ناکام ماند. اگر آلنده قادر به حفظ حمایت تمامی نهادهای سه گانه یا حتی ترکیبی از دو نهاد مهم دموکراسی شیلی ـ بخش قضاییه، رسانه‌های گروهی، و نظامیان ـ شده بود، به نحو موفقیت آمیزی اثرات مداخلهٔ نظامی خارجی را خنثی می‌کرد. وی بدین خاطر شکست خورد که به دام دور باطلی انداخته شد: مداخلهٔ خارجی دلیل عمده‌ای در عدم توانایی

او در تصرّف نهادهای مختلف بود، و از آنجایی که او نتوانست آنها (نهادها) را قبضه کند، نتوانست به نحو موفقیت آمیزی مداخلهٔ خارجی را خنثی کند.

این واقعیت که شیلی یک کشور دموکراتیک بود و نهادهایش مستقل بودند و رخنه در آنها نسبتاً آسان بود، منجر به سقوط آلنده شد. آلنده در مبارزهٔ نهادی شکست خورد، چراکه نتوانست نهادهایی راکه بر جریان افکار و قدرت، کنترل دارند، قبضه کند. وی تا حد زیادی به دلیل تلاشهای مادی و سازمانی ایالات متحده در این نهادها شکست خورد.

رهبری و تجربه سیاسی

برای شناخت اینکه چرا و چگونه سیاست بی‌ثبات سازی در شیلی به موفقیت نایل شد، کانون تحلیل باید از حوزهٔ اقتصاد به جامعه منتقل گردد. اندیشهٔ راهنمای ما تا این مرحله این بود که اگر ما در پی فهم اثر فشار اقتصادی خارجی بر یک جامعه هستیم، باید ساختار و ویژگیهای جامعه، زمینه تاریخی ـ اجتماعی و روش مداخلهٔ اجتماعی خارجی را تحلیل کنیم. بدین ترتیب، اگر ما قصد فهم و چرایی کامیابی بی‌ثبات سازی را در دور کردن جامعه از رهبری‌اش دنبال کنیم، باید تأثیر احتمالی رهبری و تجربهٔ سیاسی او را در نظر بگیریم. «کلاوس نور» در بحث قدرت اقتصادی می‌گوید که سیاستمداری موهبت بزرگی است، زیرا متشکل از تجارب سیاسی مانند شناخت فرصتهای بین‌المللی، تشخیص سیاستهایی که قدرت اقتصادی ملی را افزایش می‌دهد، و حمایت داخلی را برمی‌انگیزد و مخالفین داخلی را به حداقل می‌رساند. واضح است که تجربه سیاسی برای جلوگیری یا خنثی ساختن بی‌ثبات سازی لازم است، حتی برای مبارزه با آن و اصلاح همزمان جامعه نیاز بیشتر به تجربه سیاسی احساس می‌شود.

طبق نظر ساموئل هانتینگتون، رهبری که به صورت بنیانی و بدون خشونت انقلابی دست به اصلاح جامعه‌اش می‌زند، باید از لحاظ سیاسی کاراتر از یک رهبر انقلابی باشد. او باید در دستکاری نیروهای اجتماعی ماهرانه‌تر و در کنترل تغییر اجتماعی پیچیده‌تر و در خط مشی‌هایش گزینشی‌تر و نکته سنج‌تر و برای روشها و فنون مراقبتر و در تغییر دادن زمان سنجتر عمل کند. وظیفهٔ مشگلی که رهبر اصلاح طلب با آن مواجه است زمانی است که در حال بررسی

استراتژیهای مختلف است و وظیفهٔ مشکل‌تر برای رهبر انقلابی وقتی است که با مشکلات مواجه می‌شود. در حالی که یک رهبر اصلاح طلب تقریباً پیوسته باید راه حلها و چاره‌هایی برای مشکلات فراهم کند، رهبر انقلابی، صرفاً مشکلات را سر به نیست می‌کند. رفتار متفاوت طبقهٔ متوسط در کوبا و شیلی این نکته را تصریح می‌کند.

ساموئل هانتینگتون، همچنین، دو روش کلی اصلاح را احتیاط کاری و سرعت عمل تشخیص می‌دهد، در روش سرعت عمل، رهبر ابتدا اهداف مورد نظر را معرفی می‌کند، و بلادرنگ بر هر کدام که ممکن باشد، پافشاری می‌کند. در روش احتیاط کاری، رهبر اهداف خود راکتمان کرده و زمانی پرده از آنها برمی‌دارد و بنابر این مخالفت نسبت به هر مرحله از اصلاح را به حداقل می‌رساند. بهترین روش اصلاح جامعه روش احتیاط کاری است، اما در مرحلهٔ اجرا روش سرعت عمل است. هنر، یافتن نقطهٔ مناسبی بین احتیاط و جسارت و برخورد شدید در اجرا است. نوع شناسی هانتینگتون در فهم قابلیت خنثی کردن بی‌ثبات سازی از اهمیت بسزایی برخوردار است. هر اقدامی برای اصلاح بنیانی جامعه نیروهای بی‌ثبات کننده را برمی‌انگیزد. از این رو، هر اقدامی از این نوع مستلزم تجربه سیاسی فراوان رهبران است. به ویژه زمانی که قدرت خارجی تصمیم به مداخله در قالب سیاست بی‌ثبات سازی بگیرد.

متأسفانه اندازه‌گیری تجربهٔ سیاسی دشوار است. اولاً این استدلال که تجربه سیاسی بر اساس کامیابی و شکست سیاستها قابل اندازه‌گیری است. اغلب دوری است، ثانیاً رهبری یا تجربهٔ سیاسی احتمالاً کمتر دارای متغیرهای ملموس است. زیرا در مقایسه با موضوعات دیگر کیفیات مبهمی همچون غرایز و احساس زمانسنجی را دربردارد. در عین حال، خطاست اگر نقش رهبران را دست کم بگیریم. آنها فقط قربانیان شرایط نیستند بلکه گاهی نیز بواسطهٔ التفات یا غیبت شرایطی که آنها خود را تحت آن شرایط مجبور می‌بینند، آفرینشگران شرایط هستند.

آلنده تا حدی مسئول موفقیت برنامه بی‌ثبات سازی ایالات متحده در شیلی بود. او برای اصلاح جامعه شیلی با انتخابهای متفاوتی مواجه بود که می‌توانست شیلی را به راههای متفاوتی هدایت کند. وی به دلیل ترکیبی از اشتباهات سیاسی و خصایص شخصی اقدام آمریکا را هم تسهیل کرد، و هم با شکست مواجه شد. اولاً به این دلیل که برنامه وسیع اصلاحات داخلی

را در پیش گرفت که در آن لفاظی رادیکالی استفاده شده بود و همزمان سیاست خارجی رادیکالی تعقیب می‌کرد که پیش از موقع او را در واشنگتن به عنوان یک کمونیست تندرو معرفی کرد. وی با این کار نگرانی شدید آمریکا را برانگیخت. به جای تعقیب روش احتیاط کاری و حفظ یک دودلی حساب شده که ایالات متحده را سردرگم کند، او ایالات متحده را به جداسازی کامل واداشت، قبل از اینکه کنترل کافی بر نهادها بدست آورد.

ثانیاً آلنده در برقرای کنترل و تمرکز لازم برای تنظیم و اجرای یک سیاست منسجم تغییر اجتماعی با شکست مواجه شد. وی به ضرب‌المثل معروفی که رهبر هر رژیمی باید آویزهٔ گوش خود قرار دهد، گوش نداد یا نتوانست عمل کند ـ در خانهٔ خود نظم داشته باش و برقوای خود نظارت کامل داشته باشد. نتیجهٔ فقدان نظم، زیانبخش بود. چپ افراطی. جنبش MIR، با عملکرد خشونت بار خود، طبقهٔ متوسط را از گرد آلنده به جناح راست سیاسی سوق داد. ائتلاف دستجات چپ با تنگنظری اهداف خود را تعقیب کردند، و با سیاستها و وخامت بخشیدن به بی‌نظمی در اقتصاد شیلی، بی‌انضباطی را اشاعه دادند.

سوماً آلنده مردم شیلی را به سمت بنیان نهادن سوسیالیسم فراخواند، بدون اینکه از آنها تقاضای از خودگذشتگی بنماید. با انتخاب اقتصاد کوته بین معطوف به عرضه، مصرف گرایی بی‌قید و بند را مهار نکرد. منافع ایالات متحده از طریق ترکیبی از اشتباهات، قصور، و ویژگیهای شخصی آلنده به نحو غیرمستقیم تأمین شد و زمانی که سیاست مصرف گرایی مردم پسند از کنترل وی خارج شد، او قادر به هدایت مجدد انقلاب نبود؛ نه تنها به دلیل مخالفتش، بلکه بخاطر اینکه کنترلی بر عناصر رقیب خود در اختیار نداشت. سرانجام در منازعه بر سر آیندهٔ شیلی، وی موقعیت نازلی از خود ظاهر ساخت. با تورم فزاینده، به هم خوردن توازن تجاری و توازن پرداختها همبستگی حزب U.P و اعتبارش کاهش یافت، و در نهایت قادر به خنثی کردن اقدام بی‌ثبات سازی ایالات متحده نبود.

به دلیل شرایط متفاوتی که آلنده و کاسترو که تحت آن عمل کردند آلنده باید تجربه سیاسی بالاتر و پیچیده‌تری نسبت به کاسترو از خود بروز می‌داد. برخلاف آلنده، کاسترو که این خصوصیات را داشت، همزمان با رهبری جامعهٔ در حال انتقال، اقدام خارجی بی‌ثبات سازی را

خنثی ساخت. اولاً، او در درک بهتری نسبت به زمان داشت. کاسترو ذاتاً از برچسب زدنهای شتابزده اجتناب کرد و از این رو قبل از آمادگی برای مبارزه، از خصومت علیه ایالات متحده اجتناب کرد. دوم اینکه کاسترو مصمم به حفظ کنترل تام بود. وی تشخیص داد که چنین کنترلی قابل مصالحه نیست. او بی‌رحمانه خود را از دست مخالفین مرتجع و دستجات چپ گرایی که می‌توانستند وی را به مبارزه بخوانند یا سعی در آن داشتند، خلاص کرد. سرانجام زمانی که ایالات متحده دست به اقدام بی‌ثبات سازی زد، روزنه‌ای برای دستکاری در جامعهٔ کوبا وجود نداشت.

خلاصه، بسیاری از مشگلات آلنده از ساختار اقتصادی موجود، نهادهای جامعهٔ شیلی، و اعمال نفوذ در هر دو آنها توسط ایالات متحده ناشی می‌شد. با این وجود، این وضعیت در شیلی مقدر نشده بود، و اجتناب ناپذیر نبود. آلنده یک انتخاب داشت، و آن دوری از برخی مشکلات و خنثی سازی برخی دیگر بود. اما سیاستهای وی مشکلات ساختاری شیلی را بدتر کرد. وی قبل از اینکه کنترل نهادی مناسبی بدست آورد، در حرف و عمل برچسب رادیکالی را از آن خود کرد. آلنده اگر برای رهبری بیرحمانه و قدرتمند چپ احساس نیاز می‌کرد، برای استقرار آن ناتوان یا بی‌میل بود. بنابر این آلنده توازنی را برقرار کرد که ایالات متحده توانست آن را به هم بزند. او زمینی را شخم زد که برای اقدام بی‌ثبات سازی آمریکا مناسب بود، و بی‌آنکه بخواهد شیلی را آسیب پذیر ساخت.

نتیجه

آسیب پذیری شیلی نسبت به بی‌ثبات سازی، ناشی از عوامل اجتماعی بود:

ساختار نهادی این کشور، دموکراتیک بود و از این رو به طور سنتی غیرمتمرکز به حساب می‌آمد؛ طبقهٔ متوسط نیرومندی داشت که ارزشهایش در وابستگی شیلی نهفته بود. اقدام بی‌ثبات سازی آمریکا سرانجام بدین دلیل قرین موفقیت شد که ایالات متحده بر مکانهای مناسب و با روش مناسب سرمایه‌گذاری و اعمال فشار کرد. در عین حال، کامیابی‌اش منوط به اشتباهات آلنده بود.

از بی‌ثبات سازی موفق شیلی می‌توان درسهای بیشتری فراگرفت. هدف عمدهٔ سیاست

بی‌ثبات سازی ایجاد شرایطی است که جامعه ناگزیر به تغییر رهبری سیاسی‌اش شود. برای این منظور بی‌ثبات سازی برای ایجاد وضعیتی مطرح می‌شود که رهبری از نظر مردم نسبت به حل مشکلات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ناتوان تصور شود. سیاست بی‌ثبات سازی، با متقاعد کردن مردم به اینکه رهبر استحقاق حکومت کردن ندارد، سعی در نامشروع ساختن حکومت دارد. فشار اقتصادی خارجی در شکل تحریم، ممکن است لازم باشد، اما به ندرت کفایت می‌کند. از آنجایی که سیاست بی‌ثبات سازی جامعهٔ کشور مورد هدف نشانه می‌رود، ساختار خاص اجتماعی متغیر اساسی است. ساختار اجتماعی به ویژگیهای جامعه و متن تاریخی آن بستگی دارد. از این رو، این وابستگی مواد خام نیست که اهمیت دارد، بلکه وابستگی اجتماعی و اقتصادی است. آرمانها و توانمندیهای بالقوهٔ مادی در نهادها تلاقی می‌کنند. نهادها هم فرصتی برای مداخلهٔ ایدئولوژیکی قدرت خارجی فراهم می‌کنند و هم مجرایی هستند که از طریق آنها می‌توان بر توانمندیهای بالقوهٔ مادی سرمایه گذاری کرد.

عوامل عمده و سه گانه در شکل گیری نیروهای اجتماعی، آرمانها، نهادها و توانمندیهای بالقوهٔ مادی‌اند. به منظور آماده سازی و وخیم ساختن ویرانگری نیروهای اجتماعی موجود، قدرت خارجی باید در جامعه نفوذ کند. بی‌ثبات سازی موفق، هم باید متکی به فشار اقتصادی خارجی و هم مداخله و دستکاری در جامعهٔ داخلی باشد.

منبع:

Gil Merom, Democracy, Dependency, and Destabilization: Shaking of Allende's Regime' *Political Science Quarterly,* Vol. 105, No. 1, 1990, PP. 75-95.

تحریمهای بین‌المللی به عنوان مجازات بین‌المللی

کیم ریچارد نوسال* ترجمهٔ سید محسن علی سبحانی

اکثر بحث‌ها درباره تحریمهای بین‌المللی، چه در بین محققین و چه رهبران سیاسی، بر کارآیی آن متمرکز است. ازیک طرف، این دیدگاه مطرح است که بکارگیری بسیاری از تحریمها در قرن بیستم بطور قطع نشان می‌دهند که این تحریمها «مؤثر» نمی‌افتد. همانطور که ام. ای. داودی[1] و ام. اس. دجانی[2] در بررسی جامع خود از هفت دهه تحقیقات و اعلام نظرهای دولتی در مورد تحریمها نشان داده‌اند این نظریه که اقدامات مزبور اهرم غیرمؤثر کشورداری است تقریباً به صورت امری بدیهی جلوه‌گر شده است. ولی همانطور که فیلیپ هانسون[3] یادآور شده به نظر نمی‌رسد که سیاستمداران «توسط عقل متعارف دانشگاهی از اعمال تحریم باز داشته شده باشند.» در حقیقت به نظر می‌رسد که مجریان کشورداری دارای نقطه نظرات متضادی هستند: آنهایی که در بعضی مواقع مستعد با شوق در آغوش گرفتن تحریمها هستند همانقدر نیز مستعد رد کردن تأثیر آن می‌باشند. شاید تعجب آور نباشد که بیشتر نوشتارهایی که در مورد تحریم وجود دارد بر حول این معمای مسلط متمرکز است: «اگر تحریمها مؤثر نیستند، پس چراکشورها به اعمال آن ادامه می‌دهند؟» محض اطمینان باید گفت که دیدگاهی تجدید نظر طلبانه نیز وجود دارد که این اعتقاد عمومی راکه تحریمها مؤثر نیستند به مبارزه می‌طلبد. از این نقطه نظر توسط دیوید بالدوین[4] قویاً حمایت به عمل آمده و وی استدلال می‌کند که برخلاف تأکیدهای مکرر مجریان و محققین، تحریمها واقعاً «مؤثر» هستند و مشکل واقعی عبارت است از خرد دریافت شده. بالدوین با اسفتاده از دیدگاه تحلیلی قدرت که ازکتابهای راجع به قدرت اجتماعی برگرفته شده، استدلال می‌کند که وقتی تحریمهای اقتصادی به عنوان بخشی از برنامه‌های دولت برای اعمال نفوذ بر سایر بازیگران نظام بین‌المللی در نظر گرفته شوند، وسیله‌ای واقعاً مؤثر در امر

---

*. Kim Richard Nossal

1. M.S. Daoudi

2. M. S. Dajani

3. Phlip Hanson

4. David Baldwin

کشورداری می‌باشند.

چندان ابهامی وجود ندارد که کار بالدوین کمک مهمی به درک ما از تحریمها می‌کند، به همین علت که از وسوسه اندازه‌گیری «موفقیت» یا «شکست» تحریمها در چارچوب ساده لوحانه‌ای که توسط تحلیل گرانی چون گاری هوف بائر[1] و جفری شات[2] برگزیده شده، اجتناب می‌کند. این نویسندگان عنوان می‌کنند که معیار اصلی «تأثیرگذاری» ایجاد تغییر در رفتار کشوری می‌باشد که تحریم بر علیه آن اعمال شده است. در واقع وی نسبت به بسیاری دیگر از پژوهشگران تحریم به نتایج پیشرفته‌تری درباره «تأثیرگذاری» تدابیر اقتصادی می‌رسد ولی علیرغم این موضوع دراین درخواست مشترک با آنها سهیم است که به دنبال پیدا کردن اهداف «عقلایی» برای اقدامات مزبور می‌باشند. در حقیقت استدلال وی بطور صریح بر پایه مدل عقلانیت هدف ـ وسیله برای تبیین سیاست خارجی متکی است.

به جای آن وی اصرار دارد که ما رویدادهای تحریم را به خاطر اهداف «سودمند»[3] آن مورد بررسی قرار دهیم ـ به عبارت دیگر بررسی استفاده از تحریم به عنوان «فعالیتی که در راستای نتایج مورد انتظار صورت می‌گیرد و نه اینکه صرفاً به خاطر خودش انجام گیرد.» از نظر بالدوین چون اکثر دیگر محققین تحریم یکی از چند وسیله‌ای ابزاری می‌باشند که برای حصول اهداف سیاست خارجی، اهدافی که می‌توان آنها را بطور عقلایی اقامه کرد، بکار می‌رود، لذا سئوالی که برای وی مانند دیگران مطرح است این است که اهداف سودمند این نوع از کشورداری چه هستند؟

در این مقاله من این معمای پذیرفته شده را مورد بررسی قرار می‌دهم ولی تمرکز مطلب بر روی یکی از اهداف سودمند تحریمهای بین‌المللی است که معمولاً یا نادیده گرفته می‌شود و یا مستقیماً در نوشتارهای مربوط به تحریمها رد می‌شود: هدف مجازات.

من استدلال می‌کنم که تحقیق پیرامون تحریم از چشم انداز مجازات به عنوان یک رفتار

---

1. Gory Hufbauer
2. Jeffrey Schott
3. Instrumental

هدف دار انسان، بینش و بصیرت سودمندی درباره فواید تحریمهای بین‌المللی به مـامی‌دهد. استدلال من در سه مرحله انجام می‌گیرد. اوّل، از طریق جستجوی مفهوم اصطلاح «تـحریم»، کوشش می‌کنم تا ثابت نمایم که تحریمها می‌توانند و بایستی که از دیگر اشکال کشورداری رنج آور متمایز و مشخص شوند. تحریمها نوعی از «مجازات بین‌المللی» را تشکیل می‌دهند و این علیرغم مشکلات آشکاری است که استفاده از مفهوم مجازات در شرایطی کـه اقـتدار مشـروع مافوق وجود ندارد پدید می‌آورد، علیرغم تردید وسیعی که درباره فـایدهٔ کیفری تـحریمهای اقتصادی بین‌المللی در نوشتارهای مربوطه وجود دارد. دوم، اهداف مختلف مجازات ـ یـعنی اجبار[1]، جلوگیری و کیفر[2] را می‌شکافم تا ثابت کنم وقتی یک مدل عقلانیت وسیله ـ هدف مورد استفاده قرار می‌گیرد تنها برخی از این اهداف قابل درک‌اند. به هر حال علیرغم تمامی عـناصر غیرعقلایی مجازات، من استدلال می‌کنم که ما بایستی این رنجها و صدمات را چیزی بیش از صرفاً اشکالی از نمادهای «معنی‌دار»[3] تلقی کنیم که بدون هدف مورد استفاده قرار می‌گیرند، بلکه بایستی که آنها را چون ابزار «سودمند» برای حصول به مقصود ببینیم. «سوم، مورد تحریمهای ایالات متحده بر علیه شوروی پس از اشغال افغانستان به عنوان تصویری از درجه‌ای که قصد جزایی[4] مخصوصاً قصد کیفری[5] می‌تواند عامل تحرک تحریمها باشد، مورد بررسی قرار خواهد گرفت. نتیجه گیری اینجانب این است که دقیقاً همانطور که ما نمی‌توانیم تنها با رجوع به مدل عقلانی وسیله ـ هدف، مجازات را به عنوان اقدام بشری هدف‌دار کاملاً درک کـنیم، بـه هـمان ترتیب نیز نمی‌توانیم که تحریمها را با توسل به مدل عقلانی رفتار سیاسی به عنوان شکلی از مجازات بین‌المللی درک نماییم. ولی در اهداف غیرعقلانی مجازات ممکن است که کلید حلّ معمای تحریمها را پیدا کنیم زیرا که تمرکز روی مجازات، علت اینکه چرا تحریمها بـه عـنوان عمل تنبیهی مؤثراند را توضیح می‌دهد و بنابراین واضح می‌سازد که چرا استفاده از این وسیلهٔ کشورداری توسط مجریان سیاست خارجی همچنان ادامه دارد.

---

1. Compulsion
2. Retribution
3. Expressive
4. Punitive Intent
5. Retributive Intent

تحریم و خطاکاری

یکی از موانع بحث درباره اهداف سودمند تحریمها استفاده از خود اصطلاح «تحریم» است. تعاریف با سمت و سویی غیر متعارف، اغلب نامنظم و کراراً فاقد حداقل ملزومات تعریف به گونه‌ای که کاربرد عمومی داشته باشد، می‌باشد. برای بعضی، تحریم ابزارهای سیاست قانونی می‌باشد که برای اجرای حقوق بین‌المللی اعمال می‌شود. برای دیگران، تحریم ابزارهای اجبار اقتصادی است. بعضی افراد چون کلاس نور[1] از این اصطلاح تنها به مفهوم جامعه شناسی استفاده می‌کنند: تحریمها، چه مثبت و چه منفی، صرفاً وسایل اعمال قدرتند. برای دیگران، تحریمها ابزارهای اقتصادی هستند که برای دستیابی به «اهداف سیاست خارجی» از آنها استفاده می‌شود. شاید جای تعجبی نداشته باشد که بالدوین در حالتی از خشم متذکر می‌شود که اصطلاح مزبور «آنقدر به روشهای مختلف مورد استفاده قرارمی‌گیرد که می‌توان گفت بهتر است از استفادهٔ آن کلاً صرفنظر کرد». ولی در آخر وی ـ هر چند با اکراه ـ از آن استفاده می‌کند تنها به این علّت که «نادیده گرفتن آن غیرممکن است». ولی استفاده بالدوین از آن تنها به سردرگمی تعریفی آن می‌افزاید: او تعریف خود را ارائه می‌دهد که بطورساده تحریمهای اقتصادی را با کشورداری در مقیاس وسیع یکسان می‌سازد.

وقتی که تحقیقی علمی انگیزه‌های استفاده از مجموعه‌ای از ابزارهای سیاستی را در کانون توجهات خود قرار می‌دهد و مخصوصاً در مورد مؤثر بودن این ابزارها مطالعه می‌کند، چنانچه محققین نتوانند پیرامون موضوع تحقیقشان به توافق برسند، انسجام و پیوستگی لازم را نمی‌توان [از پژوهش آنها] انتظار داشت. لذا بررسی اینجانب از این یا مفهوم تحریم صرفاً تمرینی در لغت شناسی به منظور اضافه کردن تعریف غیرمتعارف دیگری به مجموعهٔ دائماً در تزاید تعاریف نیست. به جای آن، کوشش شده تا نشان داده شود که تحریمهای اقتصادی می‌توانند و بایستی که از سایر انواع ابزار اقتصادی کشورداری تفکیک شوند (چنانچه تعریف کاملاً منطقی بالدوین از دولتمداری اقتصادی را به عنوان ابزارهایی اقتصادی که توسط دولتها

---

1. Klaus Knorr

برای «کوششهای نفوذی» در سیاست بین‌الملل مورد استفاده قرار می‌گیرند، بپذیریم. من استدلال می‌کنم که دو خصیصهٔ متمایز را می‌توان شناسایی کرد:

اوّل تحریمهای بین‌المللی در مقابل اقدامهای نادرست تحمیل می‌شوند؛ دوم نیّت یا مقصود از آنها کیفری است.

مهّم است با تذکر این نکته شروع کنیم که تحریمها همیشه در پاسخ به برخی اعمال تحمیل می‌شوند. بعضی از پژوهندگان مانند کلاس نور، ریچارد اولسون[1] و دونالد لاسمن[2] متمایل به تمرکز بر ابزارهای کشورداری اقتصادی هستد که توسط دولتها مورد استفاده قرار می‌گیرند. به جای آنکه کانون توجه خود را بر این امر متمرکز کنند که چه چیزی باعث تحمیل آنها می‌شود. بنابر این تمامی ابزارهای قهری سیاست اقتصادی ـ آمبارگوها[3]، بایکوتها[4] و در واقع هرگونه اختلال در سطح طبیعی یا «متعارف» روابط اقتصادی بین کشورها ـ اغلب به عنوان «تحریمها»ی اقتصادی توصیف می‌شوند. به همین ترتیب بعضی دیگر ازپژوهش گران بر روی اثرات مورد نظر تحریمها متمرکز می‌شوند و به عنوان مثال مواردی راکه در آن اهداف استفاده از ابزارهای اقتصادی «اقتصاد» می‌باشند حذف می‌کنند و فقط آن مواردی را بررسی می‌کنند که هدف از بکارگیری ابزارهای اقتصادی دولتمداری «سیاسی» است. مشکل اساسی این گونه رهیافت‌ها این است که آنها رابطه ریشه شناسی موجود بین تحریمها (هم مثبت و هم منفی) و رفتار اخلاقاً غلط (یا درست) را مبهم می‌نمایند. بدین ترتیب آنها نه تنها مفهوم خود اصطلاح را تحریف می‌کنند بلکه همچنین ـ و مهمتر ـ تخمین ما از «تأثیر گذاری» این ابزار کشورداری را نیز تحریف می‌کنند.

از طرف دیگر مارگارت دوکسی[5] استدلال کرده است که عنصر اشتباه‌کاری لازمه درک ما از تحریمها می‌باشد: ممکن است که مفهوم تحریمها به عنوان مجازاتهایی که با رفتار سود واقعی یا نسبت داده شده مرتبط است، حفظ شود. ممکن است اضافه گردد که چنین استفاده‌ای از

---

1. Richard Olson
2. Donald Losman
3. Embargo
4. Boycott
5. Margaret Doxey

اصطلاح مزبور به خوبی با اصالت لاتینی کلمه که مشخصاً رابطه‌ای بین اشتباه‌کاری و صدماتی که بر اشتباه‌کاران تحمیل می‌شود برقرار می‌کند، تطبیق دارد. سانکسیو[1] مجازاتی بود که برای شکستن قانونی یا فرمانی و مخصوصاً بخاطر تجاوز به امر مقدسی، تعیین گردیده بود. بنابر این اصل لاتینی کلمه نشانگر این است که تحریم صرفاً کیفری نیست که به علّت تجاوز از مقررات تحمیل می‌شود؛ بلکه مجازاتی است برای عملی «اشتباه» که بر خلاف اخلاق تلقی می‌شود و یا تهاجمی بر علیه وجدان اخلاقی می‌باشد و یا منافع و مصالح جامعه بطور کلی را ضایع می‌کند. لذا مجازات نه تنها در بردارنده هزینه ملموسی (محرومیت از چیزی با ارزش) می‌باشد بلکه نمادی عمومی از عدم قبول اخلاقی عمل انجام شده از سوی جامعه است. وقتی که این مطلب درباره سیاست بین‌الملل در نظر گرفته بشود، می‌توان استدلال کرد که آنچه که موجب می‌شود تا کشوری خواهان «تحریمها» شود نه تنها ابزارهای اجباراقتصادی بلکه توجه به این امراست که کشور مورد هدف هنجارهای رفتار اخلاقی راکه مورد احترام کشور فرستنده هست نادیده گرفته و لذا نه تنها مستوجب کیفرهای ملموس می‌باشد بلکه همچنین مستوجب اعلام عمومی درباره عدم صلاحیت اخلاقی کشور مزبورنیز است.

البته موافقت کمی در این مورد وجود دارد که اقدام «قابل اعتراض اخلاقی» در روابط بین دول شامل چه می‌شود. درواقع بیشتر نوشتارهایی که درباره تحریمها اقتصادی نوشته شده مسأله پردردسر و لزوماً ارزشی اشتباه‌کاری را به کنار گذاشته است. به عنوان مثال هاف بائر و شات به «سیاستهای قابل اعتراض کشورهای مورد هدف رجوع می‌کنند ولی کوشش کمی به عمل می‌آورند تا نشان دهند که چرا فکر می‌کنند بعضی رفتارهای «قابل اعتراض» که پاسخ اقتصادی را طلب می‌کنند (مانند مثلاً رویه‌های تجاری ژاپن) تبایستی به عنوان تحریمهای اقتصادی تلقی شوند، در حالی که دیگر رفتارهای «قابل اعتراض» که مستحق پاسخهای اقتصادی مشابه هستند (مانند انتقاد زیمبابوه از سیاست خارجی امریکا) بایستی تلقی شوند. در مقابل دوکسی سعی می‌کند که ماهیت معیارهای بین‌المللی را از طریق بررسی رویه‌ها در جامعه ملل،

---

1. Sanctio

سازمان ملل و سازمانهای منطقه‌یی مختلف و همچنین در خارج از محیطهای سازمانی، برقرار کنند. بررسی وی نشان می‌دهد که معیارهای رفتار بین‌المللی که بطور وسیعی مورد قبول باشد محدود است و درجه پاسخهای جامعه بین‌المللی در برابر «خطا» «بسیار آشفته»[1] است. کار دوکسی همچنین نشانگر تعمیم این امر است که کدام اقدامات و تحت چه شرایطی اقداماتی «قابل اعتراض» تلقی خواهند شد که مستوجب «تحریمها» خواهند بود. در شرایطی که اقتدار مافوق وجود ندارد که به اصطلاحات معنی بدهد، نه تنها برقراری معیارهای واضح از «درست» و «غلط» مشکل و (از نظر بعضی غیرممکن) است، بلکه پاسخ به اقداماتی که اساساً ماهیت مشابهی دارند، بطور غیرقابل تغییری هم بستگی به متن موضوع و هم به الزامات سیاست واقعی[2] خواهد داشت.

«مجازات» در سیاست بین‌الملل

تا اینجا من دراین باره بحث کرده‌ام که تحریمها قابل تفکیک از سایراشکال کشورداری از طریق نوع اقداماتی که موجب تحمیل آن می‌شوند، می‌باشند. دومین خصوصیت متمایز تحریمها قصد کیفری آنها می‌باشد. عموماً استدلال می‌شود که هدف تحریمها صدمه به کشور مورد هدف به منظور رسیدن به برخی از اهداف سیاست خارجی می‌باشد. بررسی جیمز لیندزی[3] از این اهداف نمونه سودمندی از این نوع تجزیه و تحیل می‌باشد. وی پیشنهاد می‌کند که وقتی کشورها از تحریم استفاده می‌کنند آنها به دنبال بدست آوردن یکی یا بیشتر از ۵ هدف کلی ذیل هستند:

اطلاعات، براندازی، بازداری، نمادگرایی بین‌المللی، یا نمادگرایی داخلی.

ولی اگر آنطور که من استدلال کرده‌ام تحریم پاسخ سیاسی به اقداماتی است که توسط کشور فرستنده چون اقدامات خطای اخلاقی درک شده است، آنگاه مشکل است که هدف کیفری

1. Highly Erratic
2. Real Politik
3. James Lindsay

تحریم را حذف کنیم: به عبارت دیگر هدف به کیفر رساندن اقدام خاطی را. در نگاه اوّل ممکن است که استفاده از اصطلاح «مجازات» در متن سیاست بین‌الملل نامتناسب به نظر آید. هر دو استفادهٔ معمولی و فلسفی کلمه مجازات در زبان انگلیسی شدیداً حاکی از آن است که قبل از هر چیز مجازات در چارچوب یا متن حکومت قانون و اقتدار مشروع فهمیده می‌شود. تعریف توماس هابز[1] از مجازات رابطه بین مجازات و اقتدار مشروع را بطور واضح برقرار می‌کند: «صدمه‌یی که توسط قدرت مردمی بر کسی تحمیل می‌شود که عملی انجام داده، و یا نادیده گرفته آن چیزی را که توسط همان اقتدار به عنوان تجاوز از قانون توجیه می‌شود.» فرمول بندی هابز صریحاً منکر این است که رنج یا صدمه‌یی که توسط قدرتی غیر از اقتدار دولتی تحمیل شده یا به علّتی غیز از پاسخ به تجاوز از قانون انجام گرفته، مجازات باشد، به جای آن در این موارد (و در ۹ مورد دیگر) رنج و صدمه طبق نظر هابز بایستی چون عملی خصمانه و نه مجازات تلقی شود. این صورت بندی[2] هم در تئوری سیاسی و هم در نوشتارهای معاصر درباره مجازات ادامه یافته است. موقعیت اقتدار آمیز عاملی که صدمه را بر تجاوزگری به قوانین تحمیل می‌کند قسمت تفکیک ناپذیری از این امر باقی می‌ماند که چگونه در سیاست داخلی بین عمل مجازات و اعمالی که بدون قدرت مشروع، آنها را چون دزدی، ضرب و جرح، حبس اجباری یا قتل تلقی خواهیم کرد، تفکیک قائل شویم.

البته در سیاست بین‌الملل نه قدرت دولتی وجود دارد که بر متجاوزین صدمه مشروع تحمیل کند و نه قوانینی (آنطور که اصطلاح مزبور در متن سیاست داخلی فهمیده می‌شود) وجود دارند که بتوان از آن تجاوز کرد. واقعاً آنچه را که آلفردلیند اسمیت[3] درباره مجازات در جوامع ابتدایی می‌گوید در مورد سیاست بین‌الملل نیز مصداق دارد: در جایی که هیچ «دولت مرکزی وجود ندارد که بتواند کنترل اجباری بر گروههای فرعی که جامعه را می‌سازند اعمال کند، منطقی نیست که صحبت از تخلف از قانون یا ... مجازات کنیم» بنابر این می‌توان منطقاً گفت که

---

1. Thomas Hobbes
2. Formulation
3. Alfred Lindesmith

صدماتی که توسط کشورهای دارای حاکمیت بر یکدیگر بخاطر هر دلیلی اعمال می‌شود اصلاً نبایستی «مجازات» خوانده شوند، به جای آن، اینگونه اعمال بهتر است در چارچوبی قرار گیرند که طبق گفته هابز «اعمال خصمانه‌ای» هستند که در شرایط جنگ انجام می‌گیرند.

نوشته‌هایی که در مورد تحریمهای بین‌المللی وجود دارند معمولاً بازتابی از عصاره رابطه هابزی بین قدرت مشروع و مجازات می‌باشد: هیچ قدرت مشروعی در سیاست بین‌الملل وجود ندارد؛ هیچ قانونی وجود ندارد و لذا هیچ مجازاتی نمی‌تواند وجود داشته باشد و صرفاً اعمال خصمانه وجود دارند. مشکل در اینجاست که اکثر نویسندگان تمایز لغوی مشخصی راکه هابز درباره آن اصرار دارد در نظر نمی‌گیرند و از اصطلاحات چنان استفاده می‌کنند که گویی «مجازات» و «صدمه» با یکدیگر قابل جایگزین شدن هستند. رابین رنویک[1] به عنوان مثال قبول دارد که یکی از اثرات تحریمهای اقتصادی تنبیهی است ولی واضح است که وی از اصطلاح «مجازات» صرفاً به مفهوم اقداماتی «دردآور» استفاده می‌کند که برای حصول سایر اهداف مانند اطاعت، براندازی و بازداری و نه اقداماتی رنج آور که به منظور مجازات انجام می‌گیرند. به همین ترتیب به نظر میرسد که هم بالدوین و هم نور[2] از اصطلاح «مجازات صرفاً به مفهوم تحمیل صدمه یا آسیب اسفتاده می‌کنند. لذا در حالی که نور واقعاً پیشنهاد می‌کند که یکی از اهداف قدرت اقتصادی «نمادی کردن عدم رضایت و تحمیل مجازات» می‌باشد ولی روشن است که مقصد وی مجازات خاطی نمی‌باشد. اگرچه به لحاظ متن صحیح است، ولی اینگونه استفاده‌های هم معنا یا مترادف توجه ما را معطوف به خود صدمه ناشی از مجازات می‌سازد و دلایل اینکه چرا صدمه مورد اجرا قرار می‌گیرد را در هاله‌ای از تاریکی فرو می‌برد. مهمتر، استفاده از «مجازات» صرفاً به مفهوم «صدمه» تقریباً بطور کامل مفهوم صدمه راکه برای خطاکاری تحمیل شده است مبهم می‌سازد.

مطمئناً بعضی از پژوهندگان تحریمها هستند که مجازات را چون نوعی از صدمه مورد شناسایی قرار می‌دهند. به عنوان مثال فردریک هافمن بطور گذرا متذکر می‌شود که ملتهای

---

1. Robin Renwick   2. Knorr

اخلاقاً «خوب» و اخلاقاً «بد» وجود دارد و خود اصطلاح تحریم اشاره دارد به اینکه این اقدام صرفاً هر اقدام سیاسی نیست؛ مقصود این است که از آن برعلیه ملتهایی استفاده شود که لایق «مجازات» می‌باشند.

در مقابل دیوید لیتون براون[1] و مارگارت دوکسی صریحاً مجازات را در فهرست اهداف تحریمها اضافه می‌کنند. لیتون براون استدلال می‌کند که این قبیل مجازاتها برای تعریف پارامترهای رفتار قابل قبول بکار می‌روند و بدین ترتیب بر نظم بین‌الملل می‌افزایند. به همین ترتیب دوکسی تذکر می‌دهد که آنهایی که سیاست خارجی را طرح ریزی می‌کنند غالباً «خود را بوسیله تأکید بر اینکه مجازات و نه اطاعت کشور مورد نظر، هدف از اعمال تحریم می‌باشد، از اتهامات بعدی درباره شکست مصون می‌دارند. به عبرات دیگر، تحریمها چون اقداماتی معرفی می‌گردند که زندگی را برای کشور مورد نظر سخت‌تر می‌کنند و این امر بوسیله متصل کردن هزینه یا قیمتی به رفتار آن کشور می‌باشد، به عبارت دیگر نوعی از جریمه برای رفتار ناصحیح بین‌المللی»

ولی هافمن، لیتون ـ براون و دوکسی در اقلیت هستند. به نظر می‌رسد که اکثر نویسندگان شخصاً با اندیشهٔ اینکه تحریمهای بین‌المللی ممکن است که اهداف تنبیهی داشته باشند ناراحت هستند و این ناراحتی ریشه‌های عمیق تاریخی دارد.

به عنوان مثال، گروه مؤسسهٔ سلطنتی امور بین‌الملل که گزارشی را درباره تحریمها در سال ۱۹۳۸ در دورهٔ بین دو جنگ تهیه کرده، بطور طعن آمیزی اشاره‌ای به عنصر مجازات در بحث خود از اهداف تحریم به عمل نمی‌آورد.در یک قسمت عجیب آنها تا آنجا پیش می‌روند که انکار می‌کنند که تحریمهای دردآوری که شخصاً در ماده ۱۶ کنوانسیون جامعه ملل تعیین گردیده‌اند اصلاً مجازات باشند:

اساس کنوانسیون این نظر است که هدف از تحریمها صرفاً جلوگیری از موفقیت تجاوز می‌باشد. هیچگونه مجازاتی برای تجاوز از حقوق بین‌الملل تعیین نگردیده است ...

---

1. David Layton. Brown

کنوانسیون تنها روشهایی را تجویز می‌کند که کشورهای عضو بایستی برای دادن کمک به قربانیان تجاوز تعقیب کنند.

ممکن است که اینگونه نظرات در سالهای دهه ۱۹۳۰ محتاطانه بوده باشند زیرا ترس مشترکی در دموکراسیهای غربی وجود داشت مبنی بر اینکه تحمیل تحریمهای اقتصادی توسط جامعه ملل برعلیه آلمان، ایتالیا و ژاپن می‌تواند به وقوع جنگ عمومی کمک کند.

ولی مشکل می‌توان استدلال نمود که روشهای تعیین شده به توسط کسانی که کنوانسیون را شکل دادند هدفی جز مجازات خطا باشد. «تجربه جامعه [ملل]» به منظور آوردن شرایط نظم داخلی به سیستم بین‌الملل طرح ریزی شده بود. دسته‌ای از مقررات در کنوانسیون معین گردیده بود، متجاوزین تهدید شده‌اند به اینکه در صورت شکستن قانون مجازات دردآور خاصی به آنها تحمیل شود؛ و مجازاتها از طرف نهاد یا سازمانی تحمیل می‌شد که قرار بود تا آنجا که ممکن است چون «اقتدار مرکزی بین‌المللی» تلقی شود. تنبیه‌ها علیه کشوری که مقررات کنوانسیون را بشکند یا صدماتی که توسط جامعه بین‌الملل مشروعیت یافته بود، همگی مشخصات ساختاری مجازات را آنطور که در چارچوب داخلی می‌شناسیم، به همراه داشت.

در حالی که در وضع حاضر قانونیت منشور مدتهاست که منتفی است، ولی اینگونه ناراحتی با اندیشه اهداف تنبیهی تحریمها در حال حاضر به همان اندازه آشکار یا مشهود است. یکی از نشانه‌های این امر تمایلی است که به مشخص ساختن «مجازات چون یکی از اهداف تحریمها» یا چون حاصل مبهم و غیرمنطقی احساسات گرایی، قدرت گرایی یا سادیسم نشان داده می‌شود. به عنوان مثال از بحث کوتاه نور[1] از تحریمهایی که علیه هند توسط ایالات متحده در ژانویه ۱۹۷۲ تحمیل شده مشخص است که او فکر می‌کند که مجازات صرفاً نتیجهٔ «احساسات گرایی»[2] است. وی پیشنهاد می‌کند که از تحریمهای اقتصادی می‌توان به منظور «پاسخگوی تمایلات احساساتی بازیگر برای آزار رساندن به دولتی متمرد» استفاده کرد. وی ادعا می‌کند که اقدامات آمریکا ناشی «از صرفاً خواستی بهانه‌گیر یا بدخلق برای مجازات و

---

1. Knorr
2. Emotionalism

توبیخ کردن دهلی نو» بوده است. یوهان گالتونگ[1] به نوبه خود کاملاً عنصر تنبیهی را در آغاز بررسی خود از تحریمهای اقتصادی علیه رودزیا رد می‌کند. وی قبول دارد که [این تحریمها] به منظور حصول «هر کدام یا هر دو اهداف زیر می‌باشند: مجازات کردن دریافت کنندگان از طریق محروم کردن آنها از ارزشی و همچنین مجبور ساختن دریافت کنندگان به پیروی از بعضی اصول یا هنجارها» ولی وی شک دارد که تحریمها بتوانند به دستیابی به هر دو این اهداف کمک کنند: «کیفرشناسی نوین به نظر نمی‌رسد که اعتقاد چندانی به مجازات به عنوان روشی عمومی برای مجبور ساختن مردم به اطاعت داشته باشد.» بدین ترتیب آنهایی که از مجازات حتی وقتی که احتمال اطاعت خیلی کم است استفاده می‌کنند بطور خلاصه چون «تا حد زیادی متوجه مجازات شدن بدین مفهوم که مجازات به نفس خود چون هدفی خودکار و احتمالاً مورد علاقه شدید» می‌باشد رد می‌شوند. سپس، بطور گذرا تذکر می‌دهد که «این طرز تفکری که متوجه مجازات می‌باشد احتمالاً خیلی گسترده است بخصوص آنطور که در سیستم بین‌الملل کاربرد دارد و به حفظ تحریمهای منفی کمک می‌کند»، گالتونگ مسأله را کاملاً به کناری می‌گذارد: «ما جنبهٔ مجازات را نادیده خواهیم گرفت و علاقه‌مان به تحریمها تنها به عنوان راهی برای مجبور ساختن بازیگران بین‌المللی به پیروی یا اطاعت» خواهد بود.

موضوع «مجازات چون هدفی فی نفسه» بوسیله سایر نویسندگان نیز مطرح شده است. به عنوان مثال، سیدنی واینتراب[2] پیشنهاد میکند که وقتی تحریمهای آمریکا علیه کوبا «در توفیق این هدف شکست خورد [سرنگونی کاسترو] هدف اولیه سیاست به هدف مجازات رژیم کمونیستی» تحول یافت. حدس و گمان واینتراب کلاً برای بالدوین بیش از اندازه است؛ به نظر وی چنین اقداماتی را می‌توان بسادگی نشان داد که دارای اهداف کاربردی منطقی هستند («کم کردن از جذابیت کوبا برای دیگران، محدود ساختن توانائیهای کاسترو، و تحمیل کردن هزینه‌هایی بر اتحاد شوروی»). بالدوین تأکید دارد که «سادیسم خالص و غلیظ» به ندرت هدف سیاست خارجی بوده است»

1. Johann Galtung

2. Sidney Weintraub

به سختی می‌توان با این نظر مخالفت کرد، ولی می‌توان استدلال نمود که نور، گالتونگ و بالدوین چند نکتهٔ مهم را درباره اهداف مجازات با یکدیگر اشتباه می‌گیرند. اولاً مجازات مفهومی خیلی بیشتر از صرفاً رفتار معنی‌دار، یا نوعی «بدخلقی» است که «خواستی عاطفی را برای آزار متمردین» رها کند. در حالی که عملی خطاکارانه بلا شک موجب ایجاد احساساتی معنی‌دار چون بدخلقی، خشم و انتقام می‌شود ولی مجازات آن عمل آنطور که من ذیلاً استدلال خواهم کرد رفتاری هدف دار و ابزاری است (و ممکن است تذکر داد که در اکثریت قاطع موارد بدون خشم و بدخلقی یا سایر انواع «احساسات گرایی» اعمال می‌شود.) به عبارت دیگر هدف از مجازات کردن شخصی خاطی تنها ابراز احساسات نیست هر چند که این امر ممکن است چون نتیجه مجازات حاصل شود.

دوم، بنابر تعریف مجازات نمی‌تواند «خود فی نفسه هدف» باشد اینکه گفته شود «فردی تنبیه می‌کند برای تنبیه» یا اینکه «فردی تنبیه می‌کند برای کمک به تنبیه» اینها حرفهایی بی‌معنی یا دوباره گویی درباره درک معمولی کلمه مزبور می‌باشد. مجازات بایستی که بنابر تعریف رفتاری هدف دار باشد، رنج یا صدمه‌یی که بخاطر دلایل مشخص و با اهداف مشخص تحمیل می‌شود. اگر من کسی را «مجازات» می‌کنم این امر بنابر تعریف «بخاطر چیزی» است در دو معنی. اولاً، شخصی که مجازات می‌شود بایستی که کاری را که «غلط» است یا انجام داده باشد (یا ما فکر کنیم که انجام داده است). ثانیاً، عمل مجازات بنابر تعریف عملی است که به منظور حصول هدف یا اهدافی در رابطه با عمل اشتباه انجام گرفته (و هدف معمولاً و نه همیشه جلوگیری از تکرار آن عمل است).

در مقابل، این امر در موردی که من کسی را «آزار» می‌دهم مصداق ندارد. من ممکن است که آزار برسانم بدون انیکه هدف مربوطه عملی «غلط» برای برانگیختن آزار من انجام داده باشد؛ به همین ترتیب ممکن است که من از روی هوس بدون نظر یا هدفی آزار یا صدمه‌یی را تحمیل کرده باشم. بطور خلاصه، این منظور و مقصود از عمل است که به کلمه «مجازات کردن» مهفوم می‌بخشد.

سوم، بالدوین صریحاً اظهار می‌دارد و گالتونگ بطور ضمنی می‌گوید که مجازات رساندن و سادیسم اساساً امر واحدی هستند. ولی صرف مساوی کردن این دو تمایزاتی را که حفظ آنها مهم است بر هم می‌زند: سادیسم تنها یک هدف دارد: ایجاد لذّت از طریق تحمیل رنج و درد بر دیگری. سادیست‌ها احتیاجی ندارند که تحمیل نمودن درد و رنج خود را منوط به رفتار اولیه اهداف خود کنند و آنها درباره اثرات حملات خود بر رفتار بعدی اهدافشان یا به دیگران بی‌اعتنا هستند. و به همین دلیل است که مجازات و سادیسم هر چند که قابل تعویض‌اند ولی بطور ریشه‌ای یا قاطع با یکدیگر اختلاف دارند. مجازات همیشه منوط به رفتار اولی هدف می‌باشد و آن رفتار اولیه همیشه غلط و (یا غلط تلقی خواهد شد). به همین لحاظ، مجازات به منظورهای بی‌شماری اجرا می‌شود ولی تحمیل مسرّت سادیستی یکی از آنها نیست. لذا، اظهار این مطلب که مجازات اگرچنانچه نتواند هدف پیروی یا اطاعت را بدست آورد ولی به هر حال اجرا شود خود عملی سادیستی است، نه تنها برخلاف استفاده معمول از کلمه است بلکه همچنین می‌توان استدلال کرد که برخلاف عقل سلیم نیز می‌باشد.

بطور خلاصه، بیشتر نوشتارهایی که در مورد تحریمها وجود دارد حتی اگر چه تفکیک‌ها یا تمایزات محتاطانه‌ای را که هابز سعی به انجام آن داشت نادیده بگیرند باز هم موضوع مجازات را از دیدی که در کل هابزی هست بررسی می‌کنند: از آنجایی که «مجازات» بنابر تعریف نمی‌تواند در سیاست بین‌الملل وجود داشته باشد، اصطلاح مزبور به احتیاط چندانی چه در مورد تعریف و چه در مورد استفاده احتیاجی ندارد. ولی آیا این امر نیز القاء می‌شود که چون درک ما از «مجازات» معمولاً با اقتدار مشروع گره خورده است، لذا سیاست گذاران سیاست خارجی نمی‌توانند در روابط خود با سایر کشورها مقصود یا هدف کیفری داشته باشند؟ مطمئناً علیرغم زشتی اساسی محیطی که این سیاستمداران در آن معمولاً عمل می‌کنند، سیاست گذاران سیاست خارجی نیز به نظر نمی‌رسد که مصون از این امر باشند که حساسیتهای اخلاقیشان از طریق اعمالی که «اشتباه یا غلط» تلقی می‌کنند تحریم یا شوکه نشود. اگر ما این الزام هابزی برای

تفکیک بین «خصومت» و «مجازات» را کنار بگذاریم و اگر تعریف موجز هوگو گروتیوس[1] از مجازات به عنوان «عمل بدی که بخاطر عمل بدی که انجام داده‌ای از آن رنج می‌بریم، تحمیل می‌شود» بپذیریم، آنوقت می‌توان پیشنهاد کرد که وقتی سیاست گذران سیاست خارجی در مقابل خطا قرار می‌گیرند اولین چیزی که در ملاحظات آنها در شکل دادن به پاسخی مطرح میشود خواست مجازات یا به عبارت دیگر پاسخ دادن «زشتی و بدی» با «زشتی و بدی» می‌باشد. برای متوجه شدن فواید سودمند تحریمهای بین‌المللی چون مجازاتی برای خطاکاری، بایستی که اوّل به جستجوی اهداف منطقی و نه چندان منطقی مجازات بپردازیم.

مجازات و اهداف آن

همانطور که در بالا پیشنهاد کردم، مجازات خطاکاری، همیشه عملی هدف دار و سودمند می‌باشد. حالا این سئوال مطرح می‌شود که اهداف سودمند مجازات کدامند؟ در موقعیت داخلی صدمه‌های حقوقی برخلاف کاران بخاطر یکی یا بیشتر سه هدف کلی تحمیل می‌شود: برای جلوگیری، برای مجبور کردن و برای کیفر دادن. اولاً، صدمه‌ای ممکن است که توسط مقامات دولتی به منظور بازداشتن یا جلوگیری تحمیل شود تا از رفتار خطاکارانه در آینده توسط فردی که مجازات می‌گردد جلوگیری شود، یا به منظور بازداشتن رفتار غلط از طرف سایر اعضای جامعه یا به هر دو علت. دوم، موردی که کمتر اتفاق می‌افتد این است که مجازات ممکن است که به منظور مجبور کردن فردی خاطی به پایان دادن به رفتار اشتباه وی تحمیل شود. مجازاتها بر کسانی تحمیل می‌شوند که از اطاعت از دستوری قانونی سرپیچی می‌کنند (به عنوان مثال دستوری از طرف قاضی برای جواب دادن به سئوالی یا از طرف یک قانون گذار دائر بر بازگشت به کار) دستوری ماهیتاً اجبار کننده است: رنج یا صدمه آنقدر تحمیل می‌شود تا خطاکار اطاعت کند. سوم، مجازات ممکن است که برای کیفر دادن تحمیل شود ـ تحمیل ضربه‌ای بر عملی اشتباه بخاطر عمل بد یا زشتی که خاطی به جامعه تحمیل کرده است. به عبارت دیگر، رنج و

1. Hugo Grotius

صدمه چون پاسخ مناسب جامعه به کسی است که حق انتخاب عمل دیگریرا داشت ولی به انتخاب عمل غلط اقدام ورزید.

فوراً روشن خواهد بود که دو هدف اوّل از مجازات شامل محاسبه‌ای اساساً منطقی از ابزار ـ اهداف است. صدمه یا آسیب چون وسیله‌یی برای حصول هدفی مشخص که همیشه متوجه آینده است تحمیل می‌شود: صدمه‌ای بر ضد خطاکاری تحمیل می‌شود تا اینکه چیزی در آینده به وقوع به پیوندد: (۱) خلاف کار اطاعت کند؛ (۲) خلاف کار از انجام خلافی دوباره بازداشته و یا جلوگیری شود؛ یا (۳) دیگران از عمل خلاف بازداشته شوند. در مقابل هدف کیفری مجازات شامل محاسبه‌ای بطور حداقل از اهداف مجازات می‌گردد. استدلال کسی که خواهان کیفر است نگاه کردن به عقب و پیشگویی براساس چیزی است که قبلاً اتفاق افتاده است:

(۱) خاطی بایستی مجازات شود زیرا که قانون شکنی کرده است (به پیروی از چی دی مابوت[1]؛ (۲) خاطی بایستی مجازات شود زیرا که خطا کرده و بنابر این خطایی باید بر او تحمیل شود (پاسخی سنتی‌تر که تاریخ آن به تمدنهای باستان برمی‌گردد ولی هنوز ما را مطلع نمی‌کند که چطور اکثر جوامع سیاسی به مجازات نگاه می‌کنند)؛ یا (۳) خاطی بایستی که مجازات شود زیراکه نمی‌توانیم اجازه دهیم که چنین عمل پلیدی بدون مجازات باقی بماند؛ اگر ما اجازه دادیم، آنوقت بدی و پلیدی را تجویز کرده‌ایم (نسخه دیگری از کیفرگرایی). در مجازات کیفری هیچ چیزی وجود ندارد که در جهت اقدامات آینده خاطی یا دیگران باشد.

در واقع، این استدلال آنطور که ارائه می‌گردد، کاملاً بدور خطا می‌چرخد. برای چه علتی خاطی مجازات می‌شود؟ برای اینکه عملی خلاف انجام داده است. چه هدفی از طریق مجازات حاصل خواهد شد؟ خلاف کار تنبیه خواهد شد و بدین ترتیب جزا یا سزای عادلانه‌ای را برای خلاف خود دریافت خودهد کرد. به علاوه از طریق تنبیه کردن خاطی، ما از شرکت در عملی اشتباه اجتناب کرده‌ایم. هر چند که هیچ هدف مشخص و در جهت آینده در چنین دستور کاری وجود ندارد ولی این بدین معنی نیست که مجازات نه هدف‌دار است و نه سودمند. مجازات

---

1. J. D. Mabbott

کیفری ممکن است که ناشی از استدلالی بدوی باشد؛ ممکن است که غیرمنطقی باشد؛ غیر ممکن است که آن را بطور تجویزی مشروع جلوه داد. ولی مجازات برای تلافی کمتر از مجازاتهایی که برای بازداشتن یا اجبار کردن تحمیل می‌شوند هدف دار یا ابزاری نیستند. «هدف سودمند» این مجازات آسیبی است که به خطاکار وارد خواهد شد، تناسبی بین بدی یا رنجی که برای عمل بدی که انجام گرفته تحمیل می‌شود ـ یک ساختار تحلیلی که بطور بنیادی با «کج خلقی»، «مجازات بخاطر خودش» یا سادیسم متفاوت است.

همچنین روشن خواهد بود که مجازاتهای بازدارنده و اجبار کننده از آنجایی که دیدشان در جهت آینده است نسبت به «موفقیت» یا «شکست» حساس هستند. رفتار بعدی خاطی (یا دیگران) این امر را معین خواهد کرد که آیا تحمیل صدمه‌ای مشخص بر خطاکاری موجب جلوگیری، بازداری یا اجبار گردیده است یا خیر و بدین ترتیب «مؤثر بودن یا غیر مؤثر بودن» مجازاتهای بازدارنده یا اجبار کننده بعد از طی زمان لازم، روشن خواهد شد. در مقابل در مورد مجازات تلافی کننده، یک خودکاری و فوریت در مورد «موفقیت» و «تأثیرگذاری» وجود دارد. از آنجایی که بدون نظر داشتن به رفتار در آینده تحمیل می‌شود، چنین مجازاتی فوراً «مؤثر» است ـ به عبارت دیگر بزودی زود و تا آن حد که خاطی توسط مجازات صدمه‌ای ببیند مؤثر است. بطور خلاصه، مجازاتت کیفری یا تلافی جویانه ماهیتاً همیشه کارا است.

مجازات و تحریمها: مورد افغانستان

به نظر می‌رسد آنچه که در بحثهای معمول در مورد اهداف سودمند تحریمهای بین‌المللی مطرح نیست شناسایی این مطلب است که اقدامات مزبور به عنوان ابزاری برای مجازات خاطی ممکن است که از طریق همان محاسبهٔ غیرمنطقی و بدوی برانگیخته شده باشد که علت اصلی مجازات را در محیط داخلی تشکیل می‌دهد. در بالا پیشنهاد شد که وقتی سیاست گذاران سیاست خارجی با چیزی مواجه می‌شوند که چون خطاکاری یا رفتار زشت توسط دیگر دولتها تلقی می‌شود، امکان آن هست که آنها نیز با همان خواسته برای مجازات مرتکبین

برانگیخته شوند که محرک ما برای مجازات افرادی است که اقدام به عمل اشتباه یا زشت در چارچوب جامعه مدنی می‌کنند. و درست همانطور که میل به مجازات ممکن است که در سطح داخلی از دلایلی چندی برخوردار باشد، همانطور نیز ممکن است استدلال کرد که دلایل منطقی مختلفی نیز می‌توان درباره مجازات در سطح بین‌المللی ارائه داد. عکس‌العمل ایالات متحده در برابر اشغال افغانستان توسط شوروی مورد مطالعاتی آموزنده‌ای را درباره انگیزه مجازات در عمل نشان می‌دهد از آنجایی که اتحاد شوروی سربازان خود را از افغانستان فوراً بعد از تحمیل تحریمها خارج نکرد، این رویداد خیلی از اوقات چون مثال خوبی از «شکست» تحریمها تلقی شده است. چنین نتیجه‌ای اجتناب ناپذیر است، چنانچه با نظری اینگونه یک بُعدی در مورد مؤثر بودن تحریمها شروع کنیم. از طرف دیگر، روشهای معقول‌تری برای ارزیابی هم اهداف و هم مؤثر بودن این اقدامات وجود دارد. تحریمها را می‌توان به عنوان این خواست تا حدی برانگیخته شده تلقی کرد که نشاندهنده عزم و مدیریت به مردم داخل می‌باشد که ملاحظه‌ای مهم در سال انتخاباتی خواهد بود، از طریق دیگری، می‌توان پاسخ ایالات متحده را چون کوششی برای نفوذ (بالدوینی) یا بازی قدرت (نوری) تجزیه و تحلیل کرد با در نظر گرفتن اینکه تحریمهای اقتصادی (یا سایر تحریمها) توسط اهداف سیاسی متعدد داخلی و خارجی برانگیخته شده‌اند منجمله اهدافی (مانند «علامت دادن» به اتحاد شوروی، به هم پیمانان امریکا و به دیگر کشورها) که ارتباط خیلی کمی با مجازات عمل اشتباه دارند.

ولی با درنظر گرفتن این برداشت گسترده، بخصوص در غرب، که این اشغال اقدامی اخلاقاً غلط بود، آیا می‌توان مطمئن بود که تحریمها قبل از هر چیز ناشی از خواستی مبنی بر مجازات مرتکب چنین اقدامی بوده است؛ همانطور که به عنوان مثال رابرت پاَلبرگ[1] و پگی فالکنهایم[2] پیشنهاد کرده‌اند؟ پیشنهاد تقدم سایر راههای جایگزین غیرکیفری را کردن، همانطور که بالدوین پیشنهاد می‌کند، الزاماً به مفهوم انکار فرضیهٔ کیفری نیست. اگر میل به مجازات کردن واقعاً یکی از محرکهای سیاست گذاران سیاست خارجی در واشنگتن در این مورد بود، می‌توان

1. Robert Paalberg
2. Peggy Falkenheim

استدلال کرد که یکی یا بیشتر از اهداف مجازات در زیر صدماتی نهفته بود که برعلیه اتحاد شوروی اجرا گردید. سه امکان را می‌توان پیشنهاد کرد: مجازات برای مجبور کردن؛ مجازات برای بازداشتن، و مجازات برای تلافی.

مجازات برای مجبور کردن

همانطور که هوف بائر و شات آن را تلقی کرده‌اند، تحریمها برای مجبور کردن تحمیل شدند: اینطور طراحی شده بود که صدمات موجب خروج شوروی از افغانستان گردد. از این بحث چندان استفاده‌ای نمی‌توان نمود در حالی که شواهد چندی بر این نظر وجود دارد که کاربرد مستمر تحریمها در اظهارات سیاسی دولتمردان آمریکا با رفتار «اطاعت گرانه» اتحاد شوروی پیوند خورد؛ ولی دلیل کمی مبنی براینکه هیچ کسی در دولت آمریکا جداً انتظار داشت که اتحاد شوروی در برابر تحریمهای غرب کوتاه آمده و از افغانستان خارج شود، وجود دارد. نه تنها محتمل نبود که اقدامات مزبور موفق به صدمه زدن به اتحاد شوروی تا آن اندازه شوند که هدف خروج برآورده شود، بلکه مهمتر اینکه نحوه و روشی که در چارچوب آن تحریمها تحمیل شدند تقریباً تضمین نمود که رهبری شوروی هیچگاه خفت بی‌آبرویی گردن نهادن به اولتیماتوم اعلان شده آمریکا را تحمل نخواهد کرد.

مجازات برای بازداشتن

می‌توان صدمات ناشی از تحریمهای آمریکا رابه مثابه مجازاهایی بازدارنده که قبل از هر چیز برعلیه اتحاد شوروی بود تفسیر کرد. منظور این بود که رهبران شوروی را از خطا کاری مشابهی در آینده بازدارند. یا بطور دیگری می‌توان گفت که تحریمها احتمالاً مجازاتی بازدارنده بودند که بر اتحاد شوروی تحمیل شدند ولی همهٔ کشورها در سیستم بین‌المللی مورد نظر بودند با این هدف که هزینه‌های سنگین اشغال را نشان داده و بدنیوسیله ممانعت کند از اینکه نسبت به اصل اساسی نظم بین‌المللی معاصر تخطی شود.

دلیل کمی وجود دارد که این پیشنهاد را موجه سازد که دولت کارتر در صدد صدمه زدن به اتحاد شوروی به منظور نشان دادن این الزام به سایر کشورها بود که بایستی اصل عدم استفاده از زور مورد احترام قرار گیرد. نه تنها هیچ چیزی در اظهارات رسمی مقامات عالی رتبه طی این مدت نیست که حاکی از این باشد که چنین نظری یکی از عوامل بوده بلکه خود این استدلال نیز از مفهوم شهودی کمی برخوردار است. استفاده از زور توسط هر کدام از کشورهای ایالات متحده یا اتحاد شوروی به خاطر سیستم تعیین کننده مقام و قدرت این کشورها همیشه موردی منحصر به فرد است؛ لذا این پیشنهاد که تحریمها برعلیه اتحاد شوروی تحمیل شدند تا قبل از هر چیز کشورهای کوچکتر از استفاده از زور بازداشته شوند به خاطر هزینه‌های سنگینی که چنین سیاستی دربردارد خیلی ساده لوحانه می‌باشد. به علاوه، عکس‌العمل غیریکسان پرزیدنت کارتر به استفاده از زور توسط دیگر کشورها در سال ۱۹۷۹ (اشغال کامبوج توسط ویتنام، اشغال ویتنام توسط چین و اشغال اوگاندا توسط تانزانیا) موجب شک در مورد وابستگی دولت به هنجار عدم استفاده از زور می‌گردد.

از طرف دیگر، دلایل شعاری قابل ملاحظه‌ای وجود دارد که حاکی از آن است که این اقدامات به منظور مجازاتهایی برای باز داشتن خود اتحاد شوروی از استفاده‌های بیشتر از زور طراحی شده بودند. از آغاز امر، اظهارات رسمی سیاست گذاران عالی رتبه غالباً بر این نظر تأکید داشت که اشغال افغانستان تهدیدی علیه سایر کشورها در منطقه می‌باشد. به عنوان مثال دونالد مک هنری[1] نماینده آمریکا در سازمان ملل در تاریخ ۶ ژانویه ۱۹۸۰ در جلسه شورای امنیت اظهار داشت که عکس‌العمل شدیدی لازم است زیرا که «هیچ کشوری دیگر در برابر همسایه‌ای بزرگتر و زورمندتر امنیت ندارد، اگر چنانکه به نظر می‌رسد جامعه بین‌المللی از دخالت نظامی اتحاد شوروی چشم پوشی کند». به همین ترتیب در ۱۱ ژانویه سایروس ونس[2] وزیر خارجه اظهار داشت که یکی از اهداف تحریمها این مطلب است که «اطمینان حاصل شود که آنها (شوروی‌ها) درک می‌کنند که در برابر تهاجم هر وقتی که اتفاق بیافتد ایستادگی خواهد شد».

1. Donald Mc Henry
2. Cyrus Vance

این نظر مخصوصاً در اظهارات پرزیدنت کارتر روشن است که با اولین بیانیه در مورد این موضوع در تاریخ ۲۷ و ۲۸ دسامبر ۱۹۷۹ شروع می‌شود. در بیانیه تلویزیونی مهمی در ۴ ژانویه ۱۹۸۰ وی صریحاً متذکر شد که اشغال افغانستان تهدیدی نسبت به ایران و پاکستان می‌باشد و «پله‌ای» است به طرف «کنترل احتمالی» خلیج فارس. این موضوع بازدارنده با اشاره ضمنی به «سیندروم مونیخ»[۱] به شدت در خاتمه آن بیانیه اداگردید: «تاریخ شاید درسهای خیلی کمی را به ما بیاموزد. ولی مطمئناً یکی از درسهایی که دنیا با هزینه خیلی سنگینی یادگرفته است این است که تهاجمی که در مقابلش ایستادگی نشود مرضی مسری است». به همین ترتیب در سخنرانی «وضع اتحادیه» در تاریخ ۲۳ ژانویه حلقهٔ ارتباطی بین صدمه تحریمها و جلوگیری کردن از توسعه نظامی بیشتر شوروی روشن گردید. اتفاقی نیست که فکر مجازات ـ برای ـ بازداشتن چند بار در خاطرات کارتر تکرار گردیده است. به عنوان مثال وی در دفتر یادداشت روزانهٔ خود در تاریخ ۳ ژانوه می‌نویسد که «تا شوروی‌ها نپذیرند که اشغال برای آنها با عدم بازدهی مواجه بوده، ما با مشکلات جدی دیگری از طریق اشغال یا براندازی درآینده مواجه خواهیم بود.»

ولی همانطورکه در بالا ذکر شد، آزار یا صدمه‌هایی که از طریق این اقدامات تحمیل شد ماهیتاً امر خیلی محدودی بوده و این نتیجه گیری را مشکوک می‌کرد که دولت ایالات متحده حقیقتاً امیدوار بود که نتیجه اولیه این اقدامات جلوگیری از خطاکاری مشابهی توسط شوروی در جای دیگری باشد. در حقیقت، بعضی دلایل مبنی بر این امر وجود دارد که بعضی از مقامات دولت بطور آشکارا نسبت به اینکه آیا تحریمها اثر بازدارنده‌ای خواهند داشت مشکوک بودند. ولی همانطور که دیوید بالدوین متذکر شده مهمتر این امر بود که تا نیمه ژانویه از تحریمها به عنوان وسیله اولیه بازدارنده قطع امید شده بود و به جای آن این تهدید که در دکترین کارتر ابراز شد جایگزین شد که توسعه زورمندانه مشابهی توسط شوروی در خلیج [فارس] با استفاده از زور توسط آمریکا مواجه خواهد شد. چنین تهدیدی چون پول در وسط گذارده شده را خیلی بالا برده بود وسیله خیلی مؤثرتری برای مهار امیال ماجراجویانه‌ای شد که رهبری شوروی احتمالاً

---

۱. Syndrome مجموعه نشانه‌های یک بیماری.

در سر خود می‌پروراند.

مجازات برای تلافی

به هر حال، امکان سومی نیز وجود دارد. این غیرقابل انکار است که دخالت شوروی با خشم در ایالات متحده و سایر جاها مواجه شد. با در نظر گرفتن این امر، می‌توان استدلال کرد که مجازات اتحاد شوروی همچنین ناشی از محاسبه‌ای تلافی جویانه و لذا با حداقل منطق بوده‌است. چنین دستورالعمل تلافی جویانه‌ای اگرقرار بود که صریحاً بیان شود تقریباً به صورت ذیل ابراز می‌گردید «شوروی‌ها چنین انتخاب کرده‌اند که اقدام به عملی شیطانی نمایند، و بنابراین بلایی (مانند صدمه‌هایی که توسط تحریمهای اقتصادی و سایر تحریمها اجرا می‌شود و همچنین خدمتی که به همراه این اقدامات ملموس خواهد بود) استحقاق عادلانه‌ای برای اینگونه تخلف علیه جامعه بین‌الملل خواهد بود. چنین صدمه‌هایی آنطور که ما خواهان مقرر داشتن آنها هستیم احتمالاً به اندازهٔ کافی برای بازداشتن اتحاد شوروی یا سایرین از استفاده از زور برای دفاع از منافعشان در آینده، دردناک نخواهد بود. (برای آن منظور ما مجبور به کشیدن خطی خواهیم بود همراه با این تهدید که اگر چنانچه از خط بگذرد ما از زور استفاده خواهیم کرد.) این صدمات مطمئناً رهبران شوروی را مجبور نخواهد کرد که نیروهای خود را از افغانستان خارج کنند. ولی عمل آنها اشتباه و تجاوز به جامعه بین‌المللی بود و بدین علت (و نه هیچ علت دیگری) نمی‌توان آن را رها کرده یا بدون مجازات گذارد. تحریمها از طریق صدمه زدن به اتحاد شوروی به نحوی مادی و ملموس این هدف را بدست می‌دهد که بلایی تقریباً مساوی تحمیل شده است». ممکن است توجه کنیم که چنین دستوالعملی حاکی از منطقی است که هم هدف دار و هم ابزاری است و مهمتر اینکه کاملاً «مؤثر» نیز می‌باشد. توجیه‌های رسمی که توسط خود تصمیم گیران برای تحمیل تحریم‌ها ارائه شده چنین نتیجه‌ای را پیشنهاد می‌کنند. لذا حتی اگر متن وسیع‌تر سخنرانی‌ها و مصاحبه‌هایی که انجام شده خوانده شود قطعه‌ها یاگزیده‌های ذیل در اصطلاحات مجازات تلافی جویانه و نه اجبار و بازدارنده بیان گردیده است: پرزیدنت کارتر، ۳۱

دسامبر ۱۹۷۹: ضروری است که رهبران جهان این امر را برای شوروی‌ها روشن کنند که نمی‌توانند دست به اقدامی تجاوزگرانه علیه صلح جهانی زده ... بدون پرداخت عواقب سیاسی شدید آن.

پرزیدنت کارتر، ۴ ژانویه ۱۹۸۰: دنیا نمی‌تواند صرفاً به کناری ایستاده و اجازه دهد که اتحاد شوروی دست به چنین اقدامی بزند و مصونیت داشته باشد.

معاون وزیر خارجه آمریکا وارن کریستوفر، ۶ ژانویه ۱۹۸۰: ما مصمم هستیم که تحریمها را آنقدر ادامه دهیم تا اتحاد شوروی متحمل هزینه‌هایی برای این اقدام واقعاً بی‌سابقه خود گردد.

... ما تصمیم نداریم که وقتی برای خاتمه تحریمها معین کنیم. فکر می‌کنم یکی از درسهایی که از بحران چک اسلواکی بدست آمده این است که عکس‌العمل بایستی مصممانه و طی مدت قابل ملاحظه‌ای باشد.

وزیر امور خارجه سایروس ونس، ۱۵ ژانویه ۱۹۸۰: فکر می‌کنم که آنها تصمیم آگاهانه و حساب شده‌ای را برای اشغال افغانستان اتخاذ کردند و آنها مجبور به پرداخت قیمت آن خواهند شد.

پرزیدنت کارتر، ۲۰ ژانویه ۱۹۸۰: ما بایستی این امر را برای اتحاد شوروی روشن کنیم که نمی‌تواند ملت مستقلی را لگدمال کند و در عین حال به روابط خود با بقیّه دنیا کمافی السابق ادامه دهد. ما بایستی روشن کنیم که شوروی هزینه سنگین اقتصادی و سیاسی چنین تهاجماتی را خواهد پرداخت.

پرزیدنت کارتر، ۲۳ ژانویه ۱۹۸۰: ولی محکوم سازی لفظی کافی نیست. اتحاد شوروی بایستی برای تجاوزش قیمت ملموسی بپردازد ... بدین دلیل است که ایالات متحده مجازاتهای اقتصادی شدیدی را برعلیه اتحاد شوروی تحمیل کرده است.

پرزیدنت کارتر، خاطرات؛ در مورد «اقدام جزایی» علیه اتحاد شوروی برای «اقدام اهانت آمیز»: من مصمم بودم که بقیه جهان را برای هر چه بیشتر گران تمام کردن این عمل رهبری کنم ...

من مصمم بودم که آنها را مجبور کنم تا بهای تجاوز غیرمجاز خود را بپردازند.

به همین ترتیب، روزنامه *تایمز* نیویورک در تجزیه و تحلیل خود از اختلافات درون دولت درباره اثرات احتمالی تحریمها متذکر می‌شود: «علیرغم این اختلافات موافقت عمومی وجود دارد مبنی بر اینکه وضعیت مستلزم عکس‌العملی قابل قبول از طرف آمریکا می‌باشد.» بطور خلاصه می‌توان از ماهیت و لحن این نقل قولها نتیجه گرفت که حتی اگر اتحاد شوروی در مقابل فشار آمریکا تسلیم شده بود یا حتی اگر رهبری درمسکو تصمیم بر آن داشت که به عملیات نظامی تا رسیدن به خلیج [فارس] ادامه دهد (یا از زور در لهستان استفاده کرده بود) و از انجام این کار بازداشته شده بودند، ولی علیرغم تمام اینها خواستی وجود داشت مبنی بر تحمیل صدمه بر اتحاد شوروی بخاطر اینکه در همان مرحلهٔ اوّل اقدامی خطاکارانه انجام داده بود.

این درست است که استدلال کردن مبنی بر اینکه یکی از اهداف تحمیل تحریمها بر علیه اتحاد شوروی مطالبه صدمه‌ای بخاطر اشغال افغانستان بود، ممکن است که به نظر غیرمنطقی برسد، بخصوص به نظر تحلیل گری که خواستار دانستن این موضوع باشد که چه هدفی (به غیر از مسرت سادیستی) از طریق صدمه یا آزار رساندن حاصل می‌شود. ولی مسأله دقیقاً در همین جا است: مجازات به عنوان فعالیتی انسانی و هدف‌دار به قصد آزار مردم، علیرغم تمامی هدف دار بودنش، عملی نیست که تابع استانداردها یا معیارهای بالای منطق ابزار ـ هدف باشد.

نتیجه گیری

استدلالی که در اینجا ارائه شده استدلالی دلالت کننده و کشف کننده است اگر تنها بخاطر مشکلات کاملاً به اثبات رساندن این مطلب که محاسبه‌ای جزایی مخصوصاً به شکل تلافی جویانه آن خبر از تصمیمات سیاست خارجی درباره تحریمها می‌دهد. ولی آنچه من در صدد نشان دادن بوده‌ام این است که در حالی که تحریمها ممکن است «اهداف» بی‌شمار دیگری داشته باشند، ولی خواست مجازات کردن همیشه عامل تفکیک ناپذیری در تحمیل آنها می‌باشد. اگر این اقدامات چون صدماتی تلقی شوند که بخاطر عملی خطاکارانه تحمیل شده‌اند،

آنطور که من استدلال کرده‌ام که بایستی تلقی شوند، آنوقت هدف تلافی جویانه یا جزایی تحریمها نبایستی که نادیده گرفته شده و یا رد شود. و اگر قبول کنیم که تحریمها نوعی از «مجازات بین‌المللی» برای خطاکاری هستند آنوقت نمی‌توانیم از رسیدگی به دلایل مختلفی که چرا انسانها عاملاً و عامداً به یکدیگر از این طریق صدمه می‌زنند، اجتناب کنیم.

من استدلال کرده‌ام که مدل منطق ابزار ـ هدف فایده محدودی برای درک این مطلب دارد که چرا مجازات در چارچوب داخلی تحمیل می‌گردد. در اینجا استدلال شده که درک صدمات بین‌المللی که برای خطاکاری تحمیل می‌شود همین قدر مشکل است چنانچه آنها را در چارچوب شرایط صرفاً منطقی تلقی کنیم.

این استدلال که میل به مجازات خاطی انگیزه سیاست گذاران سیاست خارجی است ما را به این سئوال که توسط خیلی از پژوهشگران تحریمهای بین‌المللی مطرح می‌شود، برمی‌گرداند: چرا سیاست گذاران به استفاده از چیزی که به عنوان ابزاری غیرمؤثر از کشورداری تلقی شده ادامه می‌دهند؟ چگونگی پاسخ به این پرسش، همانطور که بالدوین صحیحاً متذکر شده، به اینکه مؤثر بودن را چطور تعریف کنیم بستگی دارد. روش بالدوین به این نتیجه می‌رسد که تحریمها در حقیقت وسیلهٔ بسیار «مؤثر» و منطقی دیپلماسی می‌باشد. و اگر به تحریمها از دیدگاه مجازات بنگریم ما نیز فوراً به همین نتیجه می‌رسیم. ولی در حالی که بالدوین استدلال می‌کند که مؤثر بودن بایستی با استفاده از مدلی در چارچوب منطق ابزار ـ هدف استنتاج شود،

من در اینجا استدلال می‌کنم که مؤثر بودن را همچنین می‌توان از اهداف غیرمنطقی ولی به هر حال ابزاری مجازات استنتاج کرد. در مورد تحریمهای علیه افغانستان هدف تلافی جویانه مشخصاً روشن بود. و اگر تحریمهای اقتصادی واقعاً بخاطر دلایل تلافی جویانه تحمیل شده باشند تا بخاطر دلایل بازدارنده یا اجبار کننده، «مؤثر بودن» آنها تضمین شده است چه «مؤثر بودنشان» در این توانایی مستتر است که صدمه یا آزاری بر کشور تحمیل کننده تا آن حدی که تحریمها صدمه‌ای را بر خاطی تحمیل می‌کنند (و هیچ تحلیل گری ادعا نمی‌کند که این ابزارهای کشورداری اقتصادی به ترتیبی به کشور مورد هدف آزار نمی‌رسانند، تحریمهای بین‌المللی

نمی‌توانند که مؤثر نباشند یا «کار نکنند. این احتمالاً توجیه می‌کند که چرا تحریمها تا به حال وجود داشته و احتمالاً در آیین نیز چون نوعی سیاست بادوام و جالب برای سیاست گذاران سیاست خارجی که در مقابل اقداماتی که اخلاقاً مشمئز کننده هستند باقی خواهد ماند و این عقل سلیم درباره غیرمؤثر بودن این ابزار حکومتداری دوام نمی‌آورد.

منبع:

Kim Richard Nossal, International Sanctions as International Punishment, *International Organization* Vol. 43, No. 2. (Spring, 1989)

کارآمدی ارتباطات تحریم: موضوعات و بازیگران

شین پین لی ترجمهٔ نبی سنبلی و محمد جواد رضایی

[چکیده:]

این مقاله چارچوبی تحلیلی برای بررسی اثرات روابط بین موضوعات و بازیگران بر دیپلماسی ارتباط ارائه می‌دهد. بر اساس محسوس بودن ابزارهایی که در این ارتباط بکار می‌روند، موضوعات به سه دستهٔ محتوایی[1]، نمادین[2] و برتر[3] تقسیم می‌شوند. تأثیر پذیری این نوع ارتباطات تحریمی وابسته به ماهیت موضوعات دخیل است. از طرف دیگر برای پیش بینی نتایج ارتباطات تحریم، سه فرآیند ارتباط شامل اطاعت[4]، شناسایی[5] و درونی‌سازی[6] که با مدلهای تصمیم گیری واقع گرایی، نظریه وابستگی و تحلیل رژیمها، منطبقند و بوسیله «ایدئولوژی» و «رسوخ»[7] تعریف می‌شوند، مناسب تشخیص داده شده‌اند.

دیپلماسی ارتباط یک فن نفوذ است. حکومتهای ملی با سیاستگذاری در برابر رفتار دولتهای دیگر با استفاده از یک موضوع بر روی موضوعی متفاوت اعمال قدرت می‌کنند بدین معنی که «از حوزهٔ قدرت خود برای تأمین اهداف و مقاصدشان در حوزهٔ ضعف بهره‌برداری می‌نمایند» (Oye etla.,۱۹۷۰:۱۳). کشور آغازگر[8]* بر آن است تا با وعده یا تهدید، همکاری دولت هدف[9]** را در زمینه‌هایی که کنترل کمی بر آنها دارد جلب نماید.

در روابط بین‌الملل نمونه‌های دیپلماسی ارتباط فراوان یافت می‌شود. تحریم نفتی

---

1. Substantive
2. Symbolic
3. Trancendent
4. Camplounce
5. Iden tification
6. Internalization
7. Penetoration
8. Initiator
9. Target

*. منظور از دولت آغازگر، دولت تحریم کننده است.

**. منظور از دولت هدف، دولت تحریم شونده است.

اعراب در سال ۱۹۷۳ نمونه خوبی از یک دیپلماسی ارتباط است که در آن تحویل نفت به غرب با سیاستهای کشورهای غربی در خاورمیانه پیوند داده شد. همچنین بسیاری از کشورهای جهان سوم سعی کرده‌اند تا حمایت خود از ایجاد حق برداشت مخصوص[1] در صندوق بین‌المللی پول را با افزایش کمک از جانب کشورهای توسعه یافته به آنها مرتبط سازند (Oye etla.,۱۹۷۰:۱۴). در مذاکرات مربوط به حقوق دریایی کشورهایی که از لحاظ فن آوری در سطح پایینی قرار دارند، موضوعات مربوط به بستر دریا را با حقوق دریای ساحلی یا رویه‌های ماهیگری مرتبط ساختند تا ضعف فن آوری خود را در زمینهٔ حفاری در بستر دریا جبران نمایند.

دولتهای قدرتمند نیز دیپلماسی ارتباط را بکار می‌گیرند. برای مثال، فرانسه تصویب تقاضای عضویت بریتانیا در جامعه اقتصای اروپا را به عدم همکاری نظامی این کشور با ایالات متحده مرتبط نمود (Macriduy, ۱۹۸۵:۴۶). استرالیا نیز فروش اورانیوم خود را با خط مشی کشاورزی اتحادیه اروپا مرتبط ساخت. ایالات متحده نیز متمایل به استفاده از این استراتژی می‌باشد. به عنوان مثال در بحران کانال سوئز ایالات متحده به منظور مجبور ساختن بریتانیا به خروج نیروهایش، تهدید کرد که حمایت خود را از استرلینگ در حال سقوط بریتانیا برخواهد داشت (Oye etla.,۱۹۷۹:۱۴). ایالات متحده همچنین فروش گندم بـه شـوروی ر ابـه تـنش زدایی، پذیرش موقعیت دولت کاملةالوداد این کشور را به مهاجرت یهودیان شوروی، و شرکت در المپیک ۱۹۸۰ را به عقب نشینی شوروی از افغانستان منوط نمود. این مثالها بیانگر این است که دیپلماسی ارتباط بطور وسیعی در اقدامات سیاسی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

در رشتهٔ روابط بین‌المللی بحثهای نظری پیرامون دیپلماسی ارتباط بر سـاز و کـارهای ماورای آن تمرکز داشته است. برداشت متعارف این بوده که دیپلماسی ارتباط از طریق فرآیند اجبار یا ترغیب عمل می‌کند. این تبیین، یا «مدل چانه زنی» (Moon, ۱۹۸۵) رابطه‌ای علّی بین اعطا (یا انکار) پاداشهای گوناگون بوسیله کشور آغازگر و رفتار مطیعانهٔ سیاست خارجی دولت هدف مشخص می‌سازد (نگاه کنید بـه: Oye et la., ۱۹۷۹؛ Tollisonand Willett, ۱۹۷۹؛

1. Special Drawing Rights

(Morrow, ۱۹۹۲ و ;Morgan, ۱۹۹۰ ;Sebenius, ۱۹۸۴ ;Stein, ۱۹۸۰).

روش تحلیل قدرت، دیپلماسی ارتباط را به عنوان وعدهٔ پاداش یا تنبیه دولت هدف بوسیله دولت آغازگر در نظر می‌گیرد که مشروط به رفتار آیندهٔ دولت هدف است. دولت آغازگر، از طریق ربط دادن موضوعات، هزینه‌های فرصت برای اعمال روشهای جایگزین اقدام بوسیلهٔ دولت هدف را چنان بالا می‌برد تا موازنه متقابل ایجاد نموده یا برتری خود را در برخی زمینه‌ها حفظ نماید.

مون[1] (۱۹۸۵) این برداشت را مورد انتقاد قرار می‌دهد و استراتژی ارتباط را یک استراتژی مورد قبول دو طرف می‌داند و نه فشار یکی علیه دیگری. همچنانکه مون استدلال می‌کند، از آنجا که تجارت و سرمایه گذاری ـ که درمطالعات فعلی اغلب به عنوان پاداشهای اقتصادی در نظر گرفته می‌شوند ـ همواره تحت کنترل حکومت نیستند، جای تردید است که بتوانند به عنوان ابزار سیاسی مورد استفاده قرارگیرند. وی در عوض یک «مدل اجماع»[2] ارائه می‌دهد که رفتار مطیعانه[3] را به نفوذ در نظامهای مسلط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی دولت هدف از طریق تجارت و سرمایه گذاری خارجی نسبت می‌دهد. براساس این دیدگاه، ارتباطات موفقیت آمیز از طریق اجبار یا ترغیب بدست نمی‌آید، بلکه از طریق القاء تدریجی ارزشها حاصل می‌شود.

با توجه به اینکه بیشتر مطالعات تجربی بر مسئلهٔ کارایی استراتژی ارتباط تأکید دارند، مناقشات نظری در مورد ماهیت دیپلماسی ارتباط همچنان نیازمند پژوهشهای آزمون پذیر است. برای مثال ویت کُف[4] (۱۹۷۳) رفتار رأی دهی دریافت کنندگان کمک از آمریکا در مجمع عمومی سازمان ملل متحد را مورد بررسی قرار می‌دهد، و ریچارد سون[5] (۱۹۷۶) توافق نامه حضور و غیاب ۱۹۶۵[6] بین ایالات متحده و «وابستگان تجاری‌اش» را به مورد آزمون می‌گذارد.

---

1. Moon
2. «Cansensus Model»
3. Campliant Behavior
4. Witkopf
5. Richardson
6. 1965 Roll-Coll Agrement

بعدها، ریچارد سون و کیگلی[1] از داده‌های زمان بندی شده[2] برای پژوهش بیشتر پیرامون رابطهٔ بین وابستگی تجاری و اطاعت در سیاست خارجی استفاده کردند. به روشی مشابه بود که گازیرفسکی و پولاچک[3] (۱۹۸۲) کانون تحقیق را به سیاست آمریکا در قبال کشورهای عضو پیمان ورشو گسترش دادند.

متأسفانه، پژوهش تجربی نه تنها از حل و فصل اختلافات نظری که قبلاً بحث شد ناتوان است، بلکه یافته‌های گیج کننده‌ای در مورد این استراتژی ارائه می‌دهد. این نتایج نشان می‌دهند که رابطهٔ خطی مفروض بین وابستگی تجاری و دنباله روی سیاسی بوسیلهٔ شواهد عینی تأیید نمی‌شود؛ و این قضایا در بهترین حالت تنها میان برخی کشورها صدق می‌کنند.

با توجه به آنچه گذشت، عدم توسعه نظریه ارتباط، آن گونه که کوهن و نای (۳۷-۷۳۵: ۱۹۸۷) یادآوری می‌کنند، ممکن است ناشی از ناکافی بودن مبانی نظری و متدولوژیکی در پژوهشهای جاری باشد. برای نمونه، استدلالهای دو مدل چانه زنی و اجماع، که سازوکار کلی دیپلماسی ارتباط را تنها از یک دیدگاه تبیین می‌نمایند، بیش از اندازه ساده است. پیش نظریه آقای روزنا (۱۹۶۶) برای به زیر سؤال بردن ادعای جهان شمول این دو مدل مناسب است.

به نظر روزنا، دولتها از لحاظ نوع تهدید خارجی که بیشترین تأثیر را بر سیاست خارجی آنها می‌گذارد، متفاوتند. برای مثال برخی دولتها در مقابل نوسانات اقتصادی بیش از دیگران آسیب پذیرند و برخی دیگر از لحاظ ایدئولوژیکی به دولت آغازگر نزدیک‌ترند و در نتیجه در مقایسه با دولتهای دیگر برای نفوذ آن مستعدترند. در هر دو صورت تفاوت میان کشورها از نظر میزان استقلال اقتصادی و یا الگوهای تعاملی پیشین بر فرآیند نفوذ تأثیر گذارده و به تلاشهای ارتباطی مشابه معانی متفاوتی بدهد. بنابر این این استدلال که هماهنگی سیاسی بین دولت آغازگر و کشورهای هدف در مواجه با تلاش برای نفوذ باید به شکل همسانی ناشی از اطاعت یا اجماع باشد، غیرقابل توجیه است. از این رو، هر دو دیدگاه متفاوت در مورد سازوکارهای ورای

---

1. Kegley
2. time - Series data
3. Poladchek

دیپلماسی ارتباط ـ تحت شرایط مختلف ـ می‌تواند صحیح باشد. متأسفانه نظریه کنونی مبنای چندانی برای تعیین شرایطی که تحت آن بتوان این دو مدل را با هم منطبق نمود، فراهم نمی‌آورد.

همانگونه که استین[1] (۱۹۸۰:۸۱) اشاره می‌کند، در سیاست ارتباط «مشکل اصلی تحلیلی با یک رهیافت موضوعی به سیاست بین‌المللی است». با توجه به اهمیت تحلیلی سیاست ارتباط، این مقاله سعی دارد مشکلات نظری و تجربی مطالعه دیپلماسی ارتباط رامورد بررسی مجدد قرار دهد. بطور مشخص این مقاله یک چارچوب تحلیلی برای بررسی ساز و کارهای دیپلماسی ارتباط و کارایی آن در شرایط مختلف ارائه خواهد داد. این طرح تلاش دارد تا مشاجرات نظری موجود را با هم سازش داده و همچنین شکاف موجود بین پژوهش نظری و تجربی را پرنماید.

چارچوب تحلیلی

چارچوب تحلیلی ارائه شده در این مقاله چارچوبی است که کارایی دیپلماسی ارتباط را از دو بعد مورد بررسی قرار می‌دهد: یکی موضوعات و دیگری بازیگران. فرض بر این است که هم ماهیت موضوعات ارتباط داده شده و هم روابط بین بازیگران در تبیین نتایج دیپلماسی ارتباط نقش اساسی دارند.

بعد موضوعی: انواع ارتباط

همچنانکه قبلاً بحث شد، کشورهایی که برای تضمین برتری خود موضوعات را به هم مرتبط می‌سازند، در واقع یک بازی تخصیص ارزش را انجام می‌دهند. دولتهای ناراضی با وارد کردن موضوعات سابقاً بی‌ربط به دستور کار مذاکرات، سعی در جبران ضعفهای خود و توزیع مجدد نتایج[2] در زمینه‌های مورد نظر دارند.

پژوهشگران روابط بین‌الملل گونه شناسی‌های متفاوتی از ارتباط به عمل آورده‌اند. برای

1. Stein
2. Payoffs

مثال هاس[1] (۱۹۸۰) از ارتباطات تاکتیکی، متجزّی[2] و محتوایی صحبت می‌کند اوُی[3] و دیگران (۱۹۷۹) ارتباطات «فریب»[4] و «انطباق»[5] را از هم متمایز می‌سازند. متأسفانه هیچ تلاشی برای بررسی رابطهٔ بین انواع ارتباط و نتایجشان به عمل نیامده است. این تحقیق برای طبقه بندی موضوعات و آزمون نتایج آنها یک رهیافت بدیل در پیش می‌گیرد.

موضوعات ارتباط از نظر ملموس بودن و واقعی بودن ارزشهایشان با هم متفاوتند. برای مثال سود و زیان اختلافات اقتصادی محض مثل تجارت، کمک و سرمایه گذاری عموماً قابل مشاهده و قابل شمارش است، در حالی که اندازه‌گیری ارزشهای موضوعاتی مثل غرور و پرستیژ ملی بسیار مشکل است. به همین خاطر، براساس میزان قابل تعریف و قابل شمارش بودن ارزشهای اختصاص داده شده به موضوعات، سه نوع ارتباط را می‌توان تشخیص داد: محتوایی، نمادین و برتر.

زمانی که موضوعات مورد اختلاف به موارد مشخص و کاملاً تعریف شده مربوط می‌شوند، و پیامدهای اقتصادی آنها دردرجهٔ اول اهمیت قرار دارد، از این نوع ارتباطات به عنوان ارتباطات محتوایی یاد می‌شود. در ارتباطات محتوایی کشورها بر سر توزیع منافع با هم اختلاف دارند، اما علاقٔ چندانی به بحثهای انتزاعی و ایدئولوژیکی از خود نشان نمی‌دهند. بیشتر اختلافات اقتصادی مثل دعاوی مربوط به مصادرهٔ اموال و نرخهای تعرفه که ارزش آنها قابل تعریف، محاسبه و تقسیم (توزیع) میان طرفهای رقیب است، در این مقوله قرار می‌گیرند.

وقتی موضوعات مورد اختلاف دارای نشانه‌های خاصی است (سیاستها، افراد، سرزمین)، اما این اختلافات رنگ مناقشات ارزشی انتزاعی ورای منافع اقتصادی محض به خود گرفته، این نوع ارتباطات به عنوان ارتباطات نمادین تعریف می‌شوند. به عبارت دیگر در ارتباطات نمادین ارزشها قابل تعریف هستند اما قابل اندازه‌گیری نیستند. برای مثال در اختلافات ارضی گرچه زمین مورد اختلاف می‌تواند بطور مشخص تعیین شود، اما ادعای شأن یا پرستیژ

---

1. Haas
2. Fragmented
3. Oye
4. «Black-mailing»
5. «Back-Scratching»

ملی که به سرزمین گره خورده، تعیین ارزش واقعی سود و زیان را غیرممکن می‌سازد، در نتیجه تقاضا برای تغییر قلمرو ملی باید به عنوان ارتباطات نمادین در نظر گرفته شود.

بالاخره، در ارتباطات برتر تعریف و اندازه‌گیری منافع مشکل است و ارزشهای آنها نیز کاملاً مورد مناقشه‌اند. اهداف کلی مثل دفاع از دموکراسی، پیروی از سوسیالیسم و توجه به حقوق بشر، که همگی فاقد محتوی سیاسی کاملاً مشخص‌اند، نمونه‌هایی از ارتباطات برتر می‌باشند. این اهداف چنان کلی و انتزاعی‌اند که معنی اصلی آنها را نمی‌توان مشخص نمود؛ علاوه بر این تعیین سود و زیان نسبی این موضوعات نیز تقریباً غیرممکن است.

آثار ویژگیهای موضوعات برفرآیند چانه زنی، به خوبی در ادبیات مربوط به این موضوع مستند است (نگاه کنید به mekevsie and Walton، ۱۹۶۵؛ ۱۹۷۸ و Cross). به موازات چنین نظراتی، استراتژی ارتباط می‌بایست تحت تأثیر ماهیت موضوع نیز واقع شود. خصوصاً موضوعات مربوط به ارتباط محتوایی بیشتر مورد مذاکره قرار می‌گیرند. توانایی تعریف و اندازه‌گیری ارزشهای دخیل در ارتباطات محتوایی به طرفهای درگیر فرصت می‌دهد تا در صدد مصالحه به صورت «بده ـ بستان» برآیند، که به معنی رضایت نسبت دو طرف است. اندازهٔ «شیرینی» ممکن است ثابت باشد، اما این وضعیتی نیست که برنده همهٔ آن را تصاحب کند و بازنده کاملاً از برنده قابل تمیز باشد. در ارتباطات محتوایی اگر سایر شرایط مساوی باشد، شانس بیشتری برای کسب امتیاز و تشویق طرف مقابل به مصالحه وجود دارد.

در ارتباط نمادین، هر چند موضوع قابل تعریف است، اما ارزش مورد مناقشه کمتر قابل تقسیم و واگذاری است. هر چه از عینی بودن ارزشهای مورد مناقشه کاسته شود و بر انتزاعی بودن آن افزوده گردد، نمادگرایی راحت‌تر می‌تواند فرآیند چانه زنی را سیاسی کند. برای مثال اگر یک هدف خاص با احساسات قوی همراه باشد ـ مانند ملی گرایی، غرور، حاکمیت و استقلال که با یک جزیرهٔ کوچک همراه است ـ ناتوانی از تفکیک هدف عینی از احساس در فرآیند سیاسی شدهٔ مذاکرات، تعداد انتخابهای دولتها را محدود ساخته و از انعطاف پذیریشان می‌کاهد. در این شرایط سخت‌گیری و مصالحه ناپذیری وجه مشخصه اصلی مذاکرات است. در

نتیجه در ارتباطات نمادین دورنمای بازخورد مناسب ممکن است کاملاً مبهم باشد.

در ارتباطات برتر چشم انداز از این نیز مبهم‌تر است. همچنانکه قبلاً گفته شد در ارتباطات برتر، اهداف خوب تعریف نشده و ارزشها غیرقابل اندازه‌گیری است. ارزش مورد مناقشه ممکن است چنان وسیع و مبهم باشد که هیچ مرجع عینی در جهان واقع نداشته باشد، و هرگونه امتیاز، هنجارهای کلی و اعتقادات پایه‌ای اختلاف را به مصالحه بکشد. از آنجا که موضوعات برتر انحصاری و مطلقند، به این سمت گرایش دارند که بازیگران را به یک مبادلهٔ «همه یا هیچ» مجبور سازند. انتظار رضایت کامل و مطلق از تقاضا می‌تواند چشم انداز هماهنگی و همکاری را با مشکل مواجه کند. چنین جوی موجب ایجاد یک موازنه ایدئولوژیکی، یا به بیانی دقیق‌تر موازنهٔ دو عقیدهٔ متعصبانه می‌شود و از این رو تلاش ارتباطی را خنثی می‌سازد.

در مجموع انواع مختلف موضوعات بایستی اثرات متفاوتی بر نتایج استراتژیهای ارتباط داشته باشند. اگر سایر شرایط یکسان باشد، ارتباطاتی که ماهیت محتوایی دارند (یعنی ارزشهای قابل تعریف و کمی پذیر دارند) از بیشترین شانس موفقیت برخوردارند، در صورتی که ارتباطات برتر به احتمال زیاد شکست خواهند خورد.

بُعد بازیگران: فرآیند ارتباط

بینشهای برگرفته شده از نظریه نفوذ نشان می‌دهد که روابط دو وجهی[1] مختلف به نتایج نفوذ متفاوتی می‌انجامد (نگاه کنید به Pruit, 1964, Deutsch et al., 1957; Kelman, 1958؛ French and Raven, 1965؛ Singer, 1969). برای مثال مفهوم «پاسخ گویی»[2] که ابتدا آقای دویچ و دیگران در سال ۱۹۵۷ آن را مطرح نمودند و بعدها در سال ۱۹۶۴ پرویت آن را بسط داد، نشان داده است که چگونه تلاش برای نفوذ می‌تواند واکنشهای متفاوتی را بین دو وجهیهایی که روابط گوناگونی دارند برانگیزد. دیدگاههای کِلمن (۱۹۵۸) در مورد نفوذ اجتماعی این نکته را

---

1. Dyadic

2. Responsiveness

روشن می‌نماید. به نظر وی، مردم در بستر نفوذ اجتماعی به دلایل مختلف نگرشها و اعمال خود را تغییر می‌دهند. اگرچه رفتارهایی که آشکارا برانگیخته شده ممکن است یکسان باشد، ولی فرآیندهای آن در افراد مختلف با یکدیگر متفاوت است. از لحاظ نظری و تجربی سه فرآیند قابل تفکیک است: اطاعت، شناسایی و درونی سازی.

طبق نظر کلمن (۱۹۵۸) در فرآیند اطاعت دلیل پذیرش رفتار تحریم شده کاملاً ساده است: دستیابی به پاداش و یا اجتناب از تنبیه. از این رو وقتی نفوذ اعمال می‌شود، رفتار همراه با رضایت است که سبب می‌شود تا فرد پیروی کند. به بیانی دیگر در فرآیند اطاعت، نتایج مورد انتظار رفتار است که کارایی نفوذ را تعیین می‌نماید.

در فرآیند شناسایی کارایی نفوذ تحت تأثیر روابطی که از قبل بین آغازگر و هدف وجود داشته، واقع می‌شود. هدف خود می‌خواهد که هر چه بیشتر با آغازگر همراه باشد. احساس شناسایی سبب می‌شود تا فرد ساختار رفتاری یا شناختی کسی که خود را با او شناسایی می‌کند، تقلید نماید. در این مورد که رفتار انطباقی از تمایل به حفظ روابط مطلوب ناشی می‌شود، کارایی نفوذ بواسطهٔ میل به انطباق است.

در فرآیند درونی سازی، نظام ارزش خود شخص رفتار وی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. فرد بدین دلیل نفوذ را می‌پذیرد که رفتار القاء شده را متناسب با نظام ارزشی خود می‌یابد. فشار از جانب آغازگر بدین خاطر کارگر می‌افتد که با انتظارات اولیه هدف منطبق است و یا حداقل در تعارض با آن نیست. درنتیجه کارایی نفوذ به «رضایت» رفتار ترغیب شده وابسته است.

به نظر می‌رسد این سه فرآیند نفوذ که درسطح روابط بین فردی مشاهد شده، در بستر روابط بین‌الملل نیز وجود داشته باشد. برای مثال فرآیند اطاعت در رشتهٔ روابط بین‌المللی تحت عناوین «قدرت»، «نفوذ»، «جایگاه»، یا «رده» مورد مطالعه قرار گرفته است (نگاه کنید به Claude، 1962 و Singer، 1969). این استدلال با این برداشت واقع گرایانه منطبق است که توانایی وارد کردن خسارت (قدرت) می‌تواند مشوق رفتاری متفاوت یا همکارانه از سوی طرف مقابل باشد.

از طرف دیگر، پیچیدگی فرآیند شناسایی بوسیلهٔ نظریات وابستگی نشان داده شده است

(Wallerstein, 1990 ؛Caporaso, 1978 ؛Dos Santos, 1970). از نظر اینها پیوندهای خاص بین مرکز و پیرامون، که در روابط شخصی و تعاملات اقتصادی یا سیاسی نهادینه شده نیز وجود دارد، خطوط اساسی سیاست پیرامون را شکل می‌دهد. رفتار کاملاً تقلیدی[1] که پیرامون به مرکز نشان می‌دهد، مدل کِلمن در مورد فرآیند شناسایی را در سطح بین‌الملل تأئید می‌کند.

سرانجام، تأثیر فرآیند اشتراک ارزشها نیز در تحلیل رژیمها مورد تأکید قرار گرفته است (Oye, 1985 ; Keonane, 1984). این مطلب نشان می‌دهد که چگونه رفتار کشورها بوسیلهٔ انتظارات همسو (متقارب) از رژیمهای بین‌المللی محدود می‌گردد. فرض اساسی این استدلال این است که رفتار سیاست خارجی تحت تأثیر شکاف ایدئولوژیکی یا نگرشی بین دولتها واقع می‌شود ـ فرضیه‌ای که با فرآیند درونی سازی کلمن در سطح بین‌المللی منطبق است.

مدلهای چانه زنی و اجماع مون نیز تا حدی با سه فرآیندی که بوسیله کِلمن بحث شده مشابهت دارد. در حالی که مدل چانه زنی با فرآیند اطاعت منطبق است، مدل اجماع هر دو فرآیندهای درونی سازی و شناسایی را در برمی‌گیرد. تطابق قابل توجه بین سه فرآیند نفوذ آقای کلمن و برخی از مدلهای نظری در روابط بین‌الملل نشانگر یک مفهوم نظری محتوایی می‌باشد. تمایز و همزیستی سه سازوکار روانشناختی در روابط فردی حاکی از آن است که مدلهای مذاکره و اجماع می‌توانند در روشن ساختن جنبه‌های مختلف تأثیرات ارتباط مکمل هم باشند (مدل اجماع به درونی سازی و شناسایی تقسیم می‌گردد). گرچه رفتار دولتها در دیپلماسی ارتباط معتبر باشند. در نتیجه برای تبیین کامل فرآیندهای ارتباط، ابتدا باید این مدلها را از هم تفکیک و سپس با هم ترکیب نمود. این کاری است که اکنون به آن می‌پردازیم.

سه فرآیند ارتباط

فرآیندهای ارتباط را می‌توان بر حسب دلایل اصلی دولتهای هدف برای تغییر رفتار خود از هم تفکیک نمود. فرآیند اطاعت زمانی اتفاق می‌افتد که دولت هدف بواسطهٔ پیامدهای پیش

---

1. Empathetic

بینی شده، اطاعت، سرپیچی یا پیروی می‌نماید و یا مخالفت می‌ورزد. به عبارت دیگر، این انتظار مجازات یا پاداش ناشی از نفوذ است که دولت هدف را مجبور می‌سازد تا در مقابل فشار تسلیم شود. از این دیدگاه وقتی که الگوهای تعاملی دولتهای آغازگر و هدف براساس فرآیند اطاعت توصیف می‌شود، میزان هزینهٔ تحمیل شده در اثر نفوذ باید در ارزیابی موفقیت آن به عنوان یک عامل در نظر گرفته شود.

از طرف دیگر وقتی فرآیند تعامل شناسایی یا درونی سازی است، میزان هزینه‌هایی که دولت هدف متحمل خواهد شده نباید بر تصمیم آن تأثیر گذارد. در فرآیند شناسایی پیوندهای موجود بین آغازگر و هدف است که تفاوت می‌کند. تمام مواضع موضوعی هدف بر پایه تمایل فکری آن نسبت به دولت آغازگر تعیین می‌شود. بنابر این موضع دولت هدف لَه یا علیه یک پیشنهاد بیش از آنکه به خود پیشنهاد وابسته باشد به کشوری که پیشنهاد می‌کند بستگی دارد. در فرآیند شناسایی رفتارها بواسطهٔ تأثیر بازیگر تغییر می‌کند.

در مورد درونی سازی «هزینهٔ تقاضا» یا «طرف تقاضا کننده» مهم نیست؛ بلکه اینکه «تقاضا چیست» مهم است. وقتی تقاضای آغازگر با نظام ارزشی هدف منطبق است، تلاش ارتباطی به احتمال زیاد موفق می‌شود.

ترکیب فرآیندهای ارتباط

همچنانکه قبلاً بحث شد، اگر روابط دو به دوی[1] دولتها بر تعاملاتشان در زمینهٔ موضوعات خاص تأثیر گذارد، چنین فرضی منطقی است که بسته‌های گوناگون قابلیت کاربرد مدلها میان زوجهای[2] مختلف را تعیین می‌نماید.

بررسی ادبیات موجود نشان می‌دهد که دو شرط تشابه[3] و رسوخ[4] برای پیش بینی فرآیندهای ارتباط مفید است. این مطلب در جدول شمارهٔ یک نشان داده شده است.

1. Dyadic
2. Dyads
3. Similarity
4. Peneteration

جدول شماره ۱: فرآیندهای احتمالی ارتباط تحت شرایط مختلف

		ایدئولوژی سیاسی	
		تشابه	عدم تشابه
ساختار	رسوخ کرده[1]	فرآیند قوی شناسایی (اجماع)	فرآیند ضعیف شناسایی (اجماع)
	رسوخ نکرده[2]	فرآیند درونی سازی (اجماع)	فرایند اطاعت (چانه زنی)

رسوخ به وابستگی ناموزون بین کشورها اشاره می‌کند. گرچه پدیدهٔ رسوخ در سطح وسیعی در ادبیات روابط بین‌الملل مورد بحث واقع شده، ولی هیچگونه اجماع نظری در مورد مراجع تجربی آن وجود ندارد. بیشتر تحلیلهای تجربی در این رشته (Richardson, 1976؛ Richardson, and Kegey, 1980؛ Moon, 1985) شدیداً از نظریه وابستگی تأثیر می‌پذیرند و برجنبهٔ اقتصادی تعامل تأکید دارند. رسوخ اغلب بوسیلهٔ میزان سرمایه گذاری خارجی یک کشور خاص و یا میزان تمرکز تجارت با یک کشور خاص تعریف می‌گردد، و این مفهومی عمیق‌تر و وسیع‌تر از سلطهٔ اقتصادی هدف می‌باشد.

برای مثال اسکات[3] (۱۹۸۲) که اول بار در سال ۱۹۶۵ مفهوم رسوخ را بسط داد، می‌گوید که از جنگ جهانی اول به بعد روابط غیررسمی جایگزین روابط رسمی دیپلماتیک شده، که در آن مأمورین یا ابزارهای یک کشور می‌تواند با یا بدون اطلاع و رضایت کشور دیگر به درون مرزهای آن رسوخ نماید. رسوخ اقتصادی به اشکال مختلفی می‌تواند نمود پیدا کند، از قبیل: کمک اقتصادی یا نظامی، مأموریتهای آموزش نظامی، برنامه‌های مبادلهٔ فرهنگی، فعالیتهای اطلاعاتی یا تبلیغاتی، برخی انواع کمکهای مالی، و حتی سازماندهی کودتا. این

---

1. Penenteration
2. Not Peneterated
3. Scott

فهرست نشان می‌دهد که رسوخ می‌تواند تقریباً تمامی جنبه‌های جـامعه ـ از ارتش و اقـتصاد گرفته تا فرهنگ را در برگیرد.

به همین ترتیب، گالتونگ در تحلیل «خشونت ساختاری»[1] امپریالیسم جدید مشاهده کرد که ساختار سلطه در مراحل پیشرفتهٔ امپریالیسم نه تنها فشار نظامی ر ادر برمی‌گیرد، بلکه سازماندهی مجدد فرهنگی را نیز شامل می‌شود. سلطهٔ اقتصادی و نظامی به سلطه در زمینه‌های فرهنگی، آموزشی و دیگر زمینه‌های اجتماعی نیز می‌انجامد و دولت سنتی «متعصب»[2] بـه دولتی شدیداً نفوذپذیر مبدل می‌شود.

ماهیت جامع و فراگیر رسوخ، بسیج کردن حمایت برای سیاست خارجی دولت رسوخ کننده از طریق وارد ساختن دولت رسوخ شده به دورن بلوک سیاسی خود، را تسهیل می‌نماید. صرف نظر از فاصلهٔ ایدئولوژیکی بین دولتها، دولت رسوخ شده به بخشی از ائتلاف سیاست ـ گذاری تبدیل می‌شود. و به طور نزدیکی از خط مشی سیاسی دولت رسـوخ کـننده پـیروی می‌نماید. فرآیند شناسایی به احتمال زیاد در این شرایط محقق می‌شود.

گرچه نزدیکی ایدئولوژیکی شرط کافی برای ایجاد و حفظ یک حوزهٔ منافع نیست، اما قرابت ایدئولوژیکی سیاسی می‌تواند نفوذ اعمال شده بوسیله دولت آغازگر را تقویت نـماید. بازیگرانی که از یک دیدگاه ایدئولوژیکی مشترکی برخوردارند، تمایل به توافق بر سر یکسری اصول کلی انتزاعی دارند، که این امر ارتباط و همکاری متقابل را تسهیل می‌نماید. علاوه براین، نزدیکی ایدئولوژیکی دلایلی را برای مداخله، به نام دفاع از برخی اشکال مطلوب سازماندهی اجتماعی یا نظامهای ارزشی فراهم می‌آورد. ماهیت «دفاعی» داشتن، بیش از سایر حـالتها بـه مداخله مشروعیت می‌بخشد. بنابر این زمانی که شرایط تشابه و رسوخ فراهم بـاشد، فـرآیـند شناسایی می‌تواند از کارایی بالاتری برخوردار باشد، مواردی که در جدول شماره ۱ در قسمت عدم تشابه / رسوخ شده قرار می‌گیرند، باید به عنوان «موارد ضعیف» شناسایی در نظر گـرفته شوند.

---

1. Structural Violence

2. «Hard-Shell»

زمانی که یک دولت بوسیله دولت مخالف رسوخ نشده، اما از ایدئولوژی سیاسی مشابهی برخوردار است، تعاملات بین آنها ممکن است از طریق فرآیند درونی سازی، آنگونه که از تحلیل رژیمها فهمیده می‌شود، صورت گیرد. کشورهایی که دارای ویژگیهای سیاسی مشترکی هستند، گرایش به داشتن روابط نزدیکتری با هم دارند، چون این پیوندها زمینه ساز همکاری میان آنها می‌باشد. با این وجود، کشورهایی که تنها دارای برخی مشترکات هستند، بر اساس ویژگیهای دیگری قابل دسته‌بندی‌اند که به همان اندازه می‌تواند مهم باشد. از این رو کشورهایی که دارای نظامهای مشابه هستند ممکن است شناسایی متقابل نداشته باشند، اما زمانی که موضوعاتِ در خطر، به ویژگیهای مشترک آنها مربوط شود، مواضع موضوعی آنها ممکن است همسو گردد. در نتیجه کشوری که سعی در اعمال نفوذ بر کشوری دیگر دارد، در تحمیل اراده‌اش به کشورهای دارای گرایشات سیاسی مشابه، ممکن است از برخی مزیت‌ها برخوردار باشد.

وقتی شرایط تشابه و رسوخ وجود نداشته باشد، روابط متقابل بین دولتها، بوسیله مدل واقع گرایی و چانه زنی بهتر می‌تواند توصیف شود. اگر دولتهای درگیر در فرآیند اطاعت از فقدان شرایط مناسب رضایت داشته باشند، برای سیاستگذاری و اتخاذ موضع به دنبال یکسری شاخصهای بی‌طرف (یعنی شاخصهایی که به بازیگر یا ارزش خاص مربوط نشود) خواهند رفت. [در این صورت] کسب امتیاز از طرف مقابل مشکل است، مگر اینکه بعد مثبت پاداشها یا بعد منفی تحریمها در تلاشهایی که برای نفوذ صورت می‌گیرد، بیش از هزینه‌های اطاعت باشد. از این رو یک مدل چانه زنی واقع گرایانه، زمانی که طرفین از نظامهای سیاسی متفاوت برخوردارند و از نفوذ رسوخی[1] نیز آزادند، شرایط تعاملی کلی را ترسیم می‌نماید.

بطور کلی در جدول شمارهٔ یک نشان داده شده است که پویایی‌ها و فرآیندهای تصمیم‌گیری که با هر یک از سه مدل نظری همراه است، پدیده‌هایی مجزا و در عین حال همزاد در سیستم بین‌المللی هستند. طرح پیشنهادی در جدول شمارهٔ یک با مشخص ساختن شرایط اولیه ـ ایدئولوژی و رسوخ ـ سعی دارد نشان دهد که احتمال وقوع این مدلها چه زمانی بیشتر است.

1. Peneteration

نتایج فرآیندهای ارتباط

بود یا نبود این دو شرط قابلیت کاربرد این روشها را آشکار می‌سازد و همچنین به ما کمک می‌کند تاکارایی استراتژی ارتباط را پیش بینی نماییم. با توجه به روشهای تصمیم‌گیری در این سه فرآیند، به نظر می‌رسد که توانایی آغازگر برای نفوذ در هر یک از این فرآیندها متفاوت باشد، زیرا دولت هدف برای نفوذ مستعد است. از طرف دیگر کشور آغازگر برای اعمال نفوذ در فرآیند اطاعت باید منابع قابل ملاحظه‌ای را صرف نماید.

از لحاظ نظری، کارایی نفوذ دو مفهوم را دربرمی‌گیرد: یکی به نفوذ ضمنی «واکنش پیش بینی شده»[1] مربوط می‌شود (Baldwin, 1971)؛ و دیگری به موفقیت یا شکست اقدام نفوذی[2]. «واکنش پیش بینی شده» شرایطی را نشان می‌دهد که هدف، که منتظر واکنشهای طرف دیگر است، حتی قبل از اعمال نفوذ طرف مقابل رفتار خود را تغییر می‌دهد. بر طبق این استدلال، عدم اعمال قدرت نشانگر قدرت واقعی است، زیرا هرگونه تلاش برای ابراز نارضایتی [از سوی کشور هدف] نشان دهندهٔ عدم موفقیت نفوذ است. اگرچه این استدلال ما در صورتی که بطور ناصحیح استفاده شود، ممکن است به صورت یک کلی گویی درآید، ولی با این حال دارای مزایای خاص خود است. برای اجتناب از دور منطقی، لازم است که شرایط و پیامدها را به وضوح مشخص نمود. دراین مطالعه، استدلال «واکنش پیش بینی شده» باید پیش بینی نماید که در صورت وجود شرط رسوخ احتمال وقوع مناقشه در فرآیند شناسایی بسیارکم است؛ این در حالی است که در صورت فقدان رسوخ و تشابه، اختلاف و درگیری در فرآیند اطاعت بسیار زیاد خواهد بود. زمانی که اختلافات شروع می‌شوند، جنبهٔ دیگر قدرت تصریح می‌کند که تلاشهای ارتباط در فرآیند شناسایی به احتمال زیاد موفق خواهد بود، اما در فرآیند اطاعت کمترین شانس موفقیت را خواهد داشت.

بطور خلاصه، در این چارچوب تحلیلی چنین فرض شده است که نتیجهٔ استراتژی ارتباط بوسیله موضوعات و بازیگران تعیین می‌شود. موضوعات متفاوت ـ محتوایی، نمادین و برتر ـ و فرآیندهای مختلف ـ اطاعت، شناسایی و درونی سازی ـ اثرات متفاوتی بر استراتژی

---

1. Anticipated Reaction

2. Influonce Attempt

ارتباط دارند. البته مناسب بودن این طرح باید به آزمون گذارده شود. درقسمت بعد، از داده‌های تجربی برای تعیین مزایای این تلاش استفاده خواهد شد.

داده‌ها و سنجشها

در این بررسی دیپلماسی ارتباط تحت عنوان تحریمهای اقتصادی اعمال شده بوسیله دولتهای حاکم عملیاتی خواهد شد. هرگونه قطع یا تهدید به قطع مبادلات مالی یا تجاری بوسیلهٔ حکومت، به عنوان تحریم اقتصادی در نظر گرفته می‌شود؛ چنین اقدامی ممکن است به صورت تحریم تجاری، تعویق یا کاهش عمدی کمک، الغاء فروش، انسداد دارایی‌ها، یا حتی محدود کردن اعتبارات باشد. زمانی که این اقدامات آشکارا به موضوعات یا اهداف دیگر ربط داده می‌شوند، باید به عنوان نمونه‌ای از استراتژی ارتباط در نظر گرفته شوند.

هافباور[1] و همکارانش بطور گسترده تحریمهایی را که بین سالهای ۱۹۱۴ و ۱۹۸۳ بوسیله دولتهای حاکم و سازمانهای بین‌المللی بکار گرفته شده را مورد بررسی قرار داده‌اند. در این بررسی از اطلاعات گردآوری شده بوسیله هافباور و همکارانش استفاده خواهد شد. با این حال به منظور اجتناب از مشکل خودرایی در تحریمهای دسته جمعی و مشکل جمع آوری داده‌های مربوط به قبل از جنگ جهانی دوم، این مقاله تنها به تحلیل تحریمهایی خواهد پرداخت که بین سالهای ۱۹۴۷ تا ۱۹۸۳ بوسیله دولتهای حاکم یا دولتهای مشخص در سازمانهای بین‌المللی اعمال شده است که تعداد آنها به ۱۱۸ مورد می‌رسد.

نوع ارتباط (نوع)[2]:

نوع ارتباط ویژگیهای موضوعات مورد مناقشه را توصیف می‌کند. براساس میزان محسوس بودن اهداف سیاسی اعلام شده بوسیلهٔ دولت آغازگر، ارتباط به محتوایی، نمادین و برتر تقسیم می‌شوند (همچنانکه در کتاب هافباور و همکارانش بیان شده است). در صورتی که دولت آغازگر در پی تغییر یک سیاست یا اقدام خاصی به خاطر نگرانیهای اقتصادی باشد: این

---

1. Hafbauer

2. Linkege Type (TYPE)

نوع ارتباط، ارتباط محتوایی است، اگر موضوع قابل تعریف باشد، اما هدف سیاسی، ارزشهای انتزاعی ورای محاسبهٔ اقتصادی را در برگیرد، ارتباط نمادین است. اگر موضوعات غیرقابل مشاهده و ارزشهای دخیل انتزاعی باشد، ارتباط برتر است. طرح کدبندی شدهٔ کامل این مراحل در ضمیمهٔ الف آورده شده است.

نتیجهٔ تحریم (نتیجه)[1]:

سنجش کارایی تحریمها مستلزم حجم زیادی اطلاعات و ارزیابی ذهنی است. حتی زمانی که شاخصها روشن و واضح‌اند، قضاوت در مورد کارایی یا عدم کارایی تحریمها ممکن است اختیاری و گیج کننده باشد. عدم دقت و مناقشهٔ ذاتی موجود در انجام این کار، بسیاری از محققین را از بررسی طرف بازده سیاست خارجی بازداشته و همچنانکه مک گاون و شاپرو (۱۹۷۳) یادآور می‌شوند، این امر یک خلاء تحقیقاتی پدید آورده که باید مورد رسیدگی قرار گیرد.

هافباور و همکارانش برای ارزیابی کارایی تحریمها از دو معیار استفاده می‌کنند: یکی میزان دستیابی به «هدف اعلام شده سیاست خارجی»؛ و دوم، میزان نقش تحریم در نتیجهٔ بدست آمده، از آنجا که اهداف سیاسی اعلام شده را نباید صرفاً براساس ارزش ظاهری آنها در نظر گرفت، هافباور و همکارانش (۳۰-۱۹۸۵:۲۹) برای تکمیل شناسایی اهداف آغازگران، از «گزارشهای روزنامه‌ها و سایر منابع ثانویه» نیز استفاده کرده‌اند. علاوه بر این، به منظور جلوگیری و کاستن از تعصبات و قضاوت ذهنی در مورد کارایی تحریمها، ارزیابی آنها بر پایهٔ نتایج بدست آمده بوسیله سایر محققین صورت گرفته است. در بسیاری موارد، رویدادی معین بوسیلهٔ چندین محقق بطورمستقل مورد تحلیل واقع شده، بنابراین بایستی براساس تلاقی منابع[2] باشند و دیدگاههای اجماعی بکار گرفته شدند.

هافباور و همکارانش یک مقیاس چهار نقطه‌ای برای هر یک از اندازه‌های کارایی ارائه دادند که نقطهٔ یک نشاندهنده شکست یا اثر منفی، و نقطهٔ چهار نشانگر موفقیت یا کمک قابل توجه بود. این دو عامل، بوسیله ضرب با یک «نمرهٔ موفق» که از یک تا شانزده تعیین ارزش شده،

---

1. Sanction Result (RESULT)

2. Cross Refrenced

ترکیب می‌شوند. این نویسندگان، مواردی را که نمرهٔ ۹ یا بیشتر می‌گیرند را موفقیت آمیز می‌دانند. این نتایج بدین معنی است که تحریم حداقل کمک متوسطی به دستیابی به اهداف نموده است.

قضاوتهای هافباور ممکن است معیارهای کاملی نباشند، اما آنها تنها ابزار در دسترس‌اند. به منظور به حداقل رساندن پیش فرضهای ذهنی بالقوه این تحقیق با اطلاعات نه به عنوان داده‌های ترتیبی یا واسطه‌ای، بلکه به عنوان داده‌های اسمی دو حالتی[1] برخورد می‌نماید، که صرفاً به این معنی خواهد بود که آیا یک ویژگی خاص وجود دارد یا خیر. با پیروی از تعریف هافباور و همکارانش، اگر نمره موفقیت مساوی یا بیش از ۹ باشد، به این متغیّر کُد ۱ داده می‌شود، و اگر نمرهٔ موفقیت زیر ۹ باشد، صفر کد گذاری می‌شود. این کار فاصلهٔ مصنوعی بین ارزشها را از بین خواهد برد.

رسوخ (رسوخ)[2]

همانگونه که قبلاً بحث شد، رسوخ به معنی وابستگی ناموزون در زمینه‌های فرهنگی، اقتصادی و نظامی است. از این رو این مفهوم بوسیلهٔ سه متغیر اندازه‌گیری می‌شود: تمایل دانشجویان کشور هدف به مطالعه در کشور اقدام کننده، حجم تجارت دولت هدف با دولت آغازگر، و سطح همکاری نظامی دولت هدف با دولت آغازگر.

منظور از متغیر دانشجو، نسبت دانشجویان سطح سوم که در کشور آغازگر تحصیل می‌کنند به کل دانشجویانی است که در خارج مطالعه می‌کنند. از این متغیر برای اندازه‌گیری نفوذ فرهنگی دولت آغازگر استفاده می‌شود. منظور از متغیر تجارت، که حساسیت اقتصادی دولت هدف در مقابل دولت آغازگر را نشان می‌دهد، نسبت تجارت انجام شده با دولت آغازگر (صادرات و واردات) به کل تجارت کشور هدف است. متغیری که وابستگی نظامی دولت هدف را تعیین می‌کند، برپایه یک شاخص سه درجه‌ای محاسبه می‌شود. اگر دولت هدف هم پایگاه نظامی برای دولت آغازگر فراهم آورد و هم معاهدهٔ دفاعی مشترک با آن امضا کند، متغیر نظامی

---

1. Dicotomized

2. Peneteration (PENETERA)

کُد ۳ می‌گیرد؛ اگر تنها یکی از این شرایط وجود داشته باشد، این متغییر کُد ۲ خواهد گرفت و اگر هیچ یک از این دو شرط وجود نداشته باشد، آن متغیر کُد یک می‌گیرد.

از آنجایی که این متغییرها جنبه‌های مختلف رسوخ را در برمی‌گیرند، باید از یک همبستگی مُستدل و منطقی برخوردار باشند. یک آزمون اولیه برای حصول اطمینان از اعتبار تجربی متغیرها نشان داد که این متغیرها روابط قوی تا متوسط با یکدیگر دارند. (جدول شمارهٔ ۲). علاوه بر این تمام روابط در سطح ۱٪ قابل توجه‌اند. بنابر این، این نتیجه‌گیری منطقی به نظر می‌رسد که همچنانکه انتظار می‌رفت، این سه متغیر در طول ابعاد مشابهی با هم جمع می‌شوند.

این سه متغیر برای تعیین نمرات رسوخ در هم ضرب می‌شوند. این نمرات که حاصل دو اندازهٔ واسطه‌ای و یک اندازهٔ ترتیبی است، نمی‌توانند به عنوان متغیرهای واسطه‌ای یا اندازه‌های درجه‌ای در نظر گرفته شوند. می‌توان آنها را به عنوان داده‌های اسمی در نظر گرفت که عمدتاً برای طبقه بندی دولتها بکار می‌روند. دولتهای هدف که نمرات رسوخ بالاتر از ۰/۵ دارند، دولتهای رسوخ شده در نظر گرفته می‌شوند و کُد شمارهٔ یک دارند یا بقیه کُد صفر می‌گیرند. متغییر دو حالتی شدهٔ رسوخ، به عنوان یکی از متغییرهای مستقل در تبیین نتایج تحریم بکار می‌روند.

جدول شماره ۲: ماتریس همبستگی سه شاخص رسوخ

متغیرها	تجارت	دانشجو	نظامی
تجارت	۱/۰۰	۰/۸۹	۰/۳۰
		(N=۹۵)	(N=۱۱۴)
		(P=۰/۰۱)	(P=۰/۰۱)
دانشجو		۱/۰۰	۰/۳۸
			(N=۹۶)
			(P=۰/۰۱)
ارتش			۱/۰۰

برای ارزیابی قضاوتهای مربوط به رسوخ، مورد برزیل و کوبا را می‌توان در نظر گرفت.

ارزش نمرات رسوخ هر دو کشور در اوایل دههٔ ۱۹۶۰ نشان می‌دهد که این دو کشور تحت رسوخ ایالات متحده آمریکا قرار گرفته‌اند. ارزش نمرات رسوخ در دهه ۱۹۷۰ نشان می‌دهد که هیچ یک از این دو کشور تحت رسوخ واقع نشده‌اند.

کوبا یک مورد شناخته شده‌تر است. در دوران رهبری کاسترو روابط کوبا با ایالات متحده رو به وخامت گذارده است. روابط خصمانه بین دو کشور در تمام شاخصهای رسوخ مشاهده می‌شود. در سال ۱۹۸۱ حجم مبادلات تجاری بین دو کشور ناچیز بود، چون ایالات متحده سعی داشت کوبا را به منظور قطع کمک به شورشیان السالوادور تحت فشار قرار دهد. همچنین میزان ورود دانشجویان کوبایی به ایالات متحده به ۲۷ درصد کاهش یافت. علاوه بر این هر چند ایالات متحده پایگاه دریایی خلیج گوانتانامو در کوبا، که براساس معاهدهٔ امضا شده بین دو کشور در سال ۱۹۳۴ ایجاد شده بود، را حفظ نمود، اما در واقع هیچ گونه همکاری نظامی بین این دو کشور متخاصم وجود نداشت.

تغییری مشابه اما کم شدت‌تر نیز در برزیل رخ داده است. طبق نظر آقای رویت[1] (۱۶۹-۱۹۷۸:۱۳۷)، زمانی که در سال ۱۹۶۴ گولارت[2]، رئیس جمهور اصلاح گرای برزیل، بوسیله نیروهای مسلح سرنگون شد، به نظر می‌رسید که ارتش مایل و قادر است تا سیاست گولارت، مبنی بر پایان بخشیدن به وابستگی سیاسی و اقتصادی این کشور به ایالات متحده، را دنبال نماید. به نظر رویت، برزیل از آن به بعد توجه بیشتری به گسترش روابط خود با کشورهای آمریکای جنوبی مبذول داشت، در مسائل مربوط به توسعه شمال ـ جنوب فعال گردید، و همچنین با گسترش روابط تجاری و دیپلماتیک با ژاپن و کشورهای اروپایی، طرفهای تجاری خود را متنوع‌تر ساخت. این تغییرات در دو مورد از سه شاخص رسوخ منعکس شده است. تا سال ۱۹۷۸، زمانی که ایالات متحده دولت برزیل را برای عدم خرید نیروگاه برق اتمی از آلمان تحت فشار قرار داد، میزان ورود دانشجویان برزیلی به ایالات متحده به ۴۲ درصد کاهش یافت و حجم تجارت بین دو کشور تنها ۲۲ درصد از کل تجارت برزیل را تشکیل می‌داد.

در هر دو مورد تغییر در نمرات رسوخ نشانگر تغییر در روابط دیپلماتیک بین این دو

---

1. Roett

2. Goulart

کشور و ایالات متحده می‌باشد؛ این واقعیت که نمرات رسوخ با بستر دیپلماتیک تغییر می‌کند، نشانگر اعتبار این نمرات برای اندازه‌گیری رسوخ است.

براساس معیارهای تعریف شده در بالا، در ۶ مورد از ۹۵ زوج کشورها که داده‌های مربوط به آنها کامل است، کشورهای هدف، در زمان اقدام به تحریم، تحت رسوخ کشور آغازگر قرار می‌گیرند. همچنانکه جدول شمارهٔ ۳ نشان می‌دهد، ایالات متحده که تنها کشور مداخله کننده است ـ در دوره‌های مختلف توانسته است کشورهای کوبا، برزیل، کرهٔ جنوبی، تایوان، گواتمالا و جمهوری دومنیکن را تحت کنترل خود درآورد. در کشورهای تحت رسوخ واقع شده، تمرکز تجارت و اعزام دانشجو به کشور رسوخ کننده وجود داشته است. در مورد چهار کشور آمریکای لاتین، ایالات متحده مقام اول را در صادرات و واردات کشورهای تحت رسوخ واقع شده داشته است. علاوه بر این تمام دولتهای تحت رسوخ واقع شده، با ایالات متحده همکاری نظامی داشته، برای این کشور پایگاه نظامی فراهم ساخته و یا پیمان دفاعی مشترک با آمریکا امضا نموده‌اند. این رفتارهای همکارانه در مبادلات فرهنگی، تجاری و نظامی، همگی نشانگر وجود یک رابطهٔ ویژه بین این دو و ایالات متحده می‌باشد. با این حال این مشارکت متوازن نیست؛ وابستگی ایالات متحده به این کشورها به اندازهٔ وابستگی آنها به ایالات متحده نیست. مشارکت نابرابر حاکی از آن است که کشورهای رسوخ شده در یک موقعیت وابسته قرار دارند تا در یک موقعیت مستقل.

جدول شمارهٔ ۳: روابط کلی بین ایالات متحده و کشورهای رسوخ شده

کشورهای رسوخ شده	اعزام دانشجو به ایالات متحده(٪)	تجارت با ایالات متحده (٪)	قرارداد دفاعی	پایگاه نظامی	جایگاه US صادرات ـ واردات
جمهوری دومینکن (۱۹۶۰)	۹۰	۵۶	آری	خیر	۱-۱
کوبا (۱۹۶۰)	۹۴	۴۶	آری	آری	۱-۱
برزیل (۱۹۶۲)	۷۲	۴۷	آری	خیر	۱-۱
کرهٔ جنوبی (۱۹۷۳)	۷۴	۳۲	آری	آری	۲-۱
تایوان (۱۹۷۶)	۶۷	۳۲	آری	آری	۲-۱
گواتمالا (۱۹۸۳)	۷۲	۳۷	آری	خیر	۱-۱

تشابه ایدئولوژیکی (ایدئولوژی)[1]:

تشابه ایدئولوژیکی، بخاطر لزوم قضاوت ذهنی، می‌تواند مشکل آفرین باشد. روشهای سنتی طبقه بندی، گرایش به طبقه بندی کشورها به صورت دو حالتی[2] دارند، مثل طبقه بندی کشورها به «باز» و «بسته» بوسیله روزنا (۱۹۶۶). گرچه در برخی از تحقیقات تجربی از این طرح استفاده شده (Moor, 1974)، ولی این طرح فاقد درجه بندی خاص و از این رو تا حدی خودسرانه و دلبخواه است.

در این مقاله یک طرح سه حالتی ـ جهان اول (دموکراسی‌های صنعتی)، جهان دوم (رژیمهای مارکسیستی)، و جهان سوم ـ بکار گرفته شده است. گرچه تصدیق می‌شود که طبقه بندی تمام کشورها به غیر از کشورهای دموکراسی صنعتی و مارکسیستی، تحت یک عنوان ساده (جهان سوم)، تفاوت این کشورها از نظر وسعت، ثروت، نهادهای سیاسی یا سطح توسعه را نادیده می‌گیرد، با این حال این طبقه بندی مفید است چرا که کشورهایی که زیر این عنوان قرار می‌گیرند، اغلب خود را چنین تعریف می‌کنند و آگاهانه به عنوان اعضای یک جنبش جمعی رفتار می‌نمایند (Kegley and Witt Kopf, 1985:72).

همچنانکه کِلگی و ویتکف (۱۹۸۵) خاطر نشان می‌کنند، کشورهای جهان سوم بوسیله سابقهٔ استعماری و تعقیب اهداف مشترکی همچون نظم جدید اقتصادی بین‌الملل، به هم گره خورده‌اند. ملل جهان اول و دوم نیز بواسطهٔ پایبندیشان به اشکال خاصی از نهادهای سیاسی و اصول اقتصادی، که براساس آن در ائتلافهای سیاسی شرکت می‌جویند، واحد معینی را تشکیل می‌دهند. هویت گروهی در هر یک از این سه جهان و ذهنیت «ما در برابر آنها» که در این طبقه بندی وجود دارد، طرح سه جهان را معنی‌دار و خصوصاً برای این تحقیق مفید می‌سازد.

از آنجا که در این مقاله فرض بر این است که تشابه ایدئولوژیک زمینه را برای برقراری ارتباط و همکاری فراهم می‌سازد. این طبقه بندی سه جهانی ـ همراه با هویت برون گروهی و

---

1. Ideological Similarity (IDEOLOGY)
2. Dicotomusly

تقسیم درون گروهی ضمنی ـ نقطهٔ آغازی برای تنظیم شاخصهای تشابه ایدئولوژیکی به شمار می‌رود. تبیین مشروح طرح کدبندی در ضمیمهٔ ب آورده شده است.

فرضیات و یافته‌ها

تأثیر موضوعات

مشاهدات مربوط به این سه نوع استراتژی ارتباط به طور یکسانی توزیع نشده‌اند. یک مقایسهٔ درصدی ساده از انواع ارتباط نشان می‌دهد که اکثر اهداف سیاسی دخیل در سیاستهای ارتباط، موضوعات نمادین هستند و این میزان ۷۴/۶ درصد از کل رویدادها را شامل می‌شود (۸۸ مورد از ۱۱۸ مورد). ارتباطات برتر با ۲۱/۲ درصد از کل موارد (۲۵ مورد) مقام دوم را داراست، و ارتباطات محتوایی در مقام سوم قرار میگیرد (۵ مورد، یا کمتر از ۴ درصد). این الگوی توزیعی با گذشت زمان کاملاً ثابت است؛ و تقسیم چارچوبهای زمانی به دهه تغییر چندانی ایجاد نمی‌کند. این الگو نشان می‌دهد که ارتباطات محتوایی و نمادین، که هر دو به اهداف سیاسی خاص و ملموس مربوط می‌شوند، رایج‌ترین نوع در اقدامات ارتباطی کشورها می‌باشند. از هر پنج مورد رویداد ارتباطی در چهار مورد کشورهای آغازگر تصویر مشخصی از اهداف مورد نظر داشته‌اند. مناقشات ایدئولوژیکی یا آرمانگرایانه، همانند آنهایی که بر سر دموکراسی یا حقوق بشر روی می‌دهد، تنها یک ـ پنجم از کل رویدادها را تشکیل می‌دهد.

جدول بندی متغیرها این استدلال نظری را تأیید می‌نماید که در واقع نوع ارتباط با موفقیت و شکست استراتژی ارتباط، مرتبط است. همچنانکه در جدول شماره ۴ نشان داده شده از ۲۵ مورد ارتباط برتر، ۱۷ مورد آن به شکست منتهی شده، اما تمام پنج مورد ارتباط محتوایی موفقیت آمیز بوده است. یک نوع پیوستگی محدود اما قابل توجه بین نوع ارتباط و نتیجهٔ ارتباط وجود دارد.

جدول شمارهٔ ۴: رابطهٔ بین انواع ارتباط و نتایج آنها

نتایج ارتباط	انواع ارتباط		
	برتر	نمادین	محتوایی
شکست	۱۷	۵۰	۰
	(٪۶۸)	(٪۵۶/۸)	(٪۰)
موفقیت	۸	۳۸	۵
	(٪۳۲)	(٪۴۳/۲)	(٪۱۰۰)

Chi-Square=۷/۸۵ ; درجهٔ آزادی = ۲ ; P=۰/۰۲

Phi=۰/۲۶ ; ضریب احتمال = ۰/۲۵ ; N=۱۱۸

پیامد فرآیندهای ارتباط

همچنانکه قبلاً گفته شد، فرآیندهای تصمیم گیری در سه مدل نظری ـ اطاعت، درونی سازی، و شناسایی ـ بوسیله ترکیبهای مختلفی از دو شرط رسوخ و تشابه ایدئولوژیکی ایجاد می‌شوند. هر چند بحث پیشین دال بر این است که این فرآیندهای ارتباط، منطقی، و از لحاظ نظری، قابل تفکیک‌اند، اما متأسفانه آنها را نمی‌توان مستقیماً مورد مشاهده قرار داد. هیچ معیار مناسبی برای قضاوت در مورد وجود این فرآیندها، یا برای روشن ساختن تفاوتشان وجود ندارد. از این رو تنها می‌توان فرضیات مشتق شده از نظریه‌ها را مورد مشاهده قرار داد: اگر فرضیه‌ها تصدیق شوند، دلیل منطقی برای تأیید تئوری در اختیار نداریم.

همچنانکه باز هم قبلاً مشاهده شد، در هر سه فرآیند ارتباط، از نظر توانایی تأثیرگذاری و علل تأثیر پذیری، ویژگیهای مختلفی وجود دارد. این تفاوتها می‌توانند به عنوان معیاری برای آزمون اعتبار این مدل مورد استفاده قرار گیرند.

کارایی نفوذ:

در جدول‌بندی[1] متغیرهای رسوخ و تشابه در جدول شماره ۵ طرح کامل جدول شمارهٔ یک دوباره تکرار می‌شود. هر قسمت در جدول شمارهٔ پنج با یکی از سه مدل نظری یا فرآیندهای مجزای ترسیم شده در جدول شماره یک منطبق است. از این رو جدول شماره پنج به ما امکان می‌دهد تا مشاهدات خود را در طبقه بندیهایی که به هر یک از این سه فرآیند مرتبط است تفکیک کنیم.

جدول شماره ۵: دسته بندی موارد بر حسب رسوخ و تشابه ایدئولوژیک

ساختار	ایدئولوژی سیاسی		
	تشابه	عدم تشابه	مجموع
رسوخ شده	(۱)	(۲)	
	۰	۶	۶
	(٪۰)[a]	(٪۶/۳)	
	(۳)	(۴)	
رسوخ نشده	۵	۸۴	۸۹
	(٪۵/۳)	(٪۸۸/۴)	
مجموع	۹۰	۵	تعداد=۹۵

a = ارقام داخل پرانتز نشانگر درصدهای کلی است.

(۱) = فرآیند شناسایی قوی　　(۲) = فرآیند شناسیی ضعیف

(۳) = فرآیند درونی سازی　　(۴) = فرآیند اطاعت

1. Cross-Tabulation

در اثر «واکنش پیش بینی شده»، عدم اعمال نفوذ می‌تواند نوع دیگری از قدرت تلقی گردد. اگر چنین باشد، اکثر اختلافات در قسمت مربوط به فرآیند اطاعت قرار می‌گیرد. همانطوری که جدول شماره ۶ نشان می‌دهد، در واقع همین طور هم هست. در فرآیند اطاعت، تحریمها اغلب، مخالفین را هدف قرار می‌دهند. کشورهای مخالف آنهایی‌اند که تحت رسوخ واقع نشده و از ایدئولوژی سیاسی مشترکی با کشورهای پیش قدم برخوردار نیستند. فرآیندهای شناسایی ضعیف و درونی سازی به ترتیب، تنها ۶ و ۵ مورد دارند. از طرف دیگر هیچ یک از رویدادها با فرایند شناسایی قوی منطبق نیست.

به نظر می‌رسد، «واکنش پیش بینی شده» بیشترین تأثیر را بر کشورهایی دارد که از هر دو شرایط ساختاری و ایدئولوژیکی برخوردارند و کمترین تأثیر را بر کشورهایی دارد که هیچ یک از این شرایط را ندارند. همچنانکه چارچوب نظری پیش بینی کرده است، توزیع موارد میان قسمتهای مختلف دال بر آن است که اختلاف در زمینهٔ این دو شرط اولیه، پیامدهای قابل تشخیصی را به دنبال می‌آورد.

جدول شماره ۶: رابطهٔ بین فرآیندهای ارتباط و نتایج تحریم

شناسایی	درونی سازی	اطاعت	نتایج تحریم
فرایندهای ارتباط			
(٪۱۶/۷)	(٪۸۰)	(٪۶۱/۹)	
۵	۱	۳۲	موفق
(٪۸۳/۳)	(٪۲۰)	(٪۳۸/۱)	

P = ۰/۰۶   ۲ = درجهٔ آزادی ; Chi-Square = ۵/۶۶

N = ۹۵   ۰/۲۴ = ضریب احتمال ; Phi = ۰/۲۴

یافته‌های مربوط به جنبه‌های دیگر کارایی، موفقیت / شکست ارتباطهای تحریم، چندان روشن نیست. همچنانکه پیش بینی می‌شد، میزان موفقیت در فرایند شناسایی ضعیف در بالاترین سطح قرار دارد. در پنج مورد از شش مورد، دولتهای آغازگر با متقاعد ساختن دولتهای هدف به تغییر سیاستهایشان، اهداف خود را تحقق بخشیدند. دومین میزان بالای موفقیت در فرایند اطاعت یافت می‌شود. از ۸۴ مشاهده‌ای که در این فرایند به عمل آمده، در ۳۲ مورد، یعنی ۳۸ درصد موفق بوده است. از پنج موردی که در فرایند درونی سازی قرار می‌گیرد، تنها در یک مورد کشور آغازگر توانست همکاری طرف مقابل را جلب نماید، که یک موفقیت ۲۰ درصدی را شامل می‌شود.

همچنانکه جدول شماره شش نشان می‌دهد، اگر این سه فرایند در طول یک طیف مرتب شوند، مشاهده می‌شود که همبستگی مثبتی بین نتایج تحریم و فرایندهای ارتباط وجود دارد، اگرچه این روابط کمی بیش از ۵٪ است.

دلایل تحت نفوذ واقع شدن:

همچنانکه قبلاً گفته شد، در هر مدل نظری، کشورها به دلایل متفاوتی به نفوذ پاسخ می‌دهند. به بیان ساده، در فرایند شناسایی برای پیش بینی نتیجه، مهمتر از همه این است که بدانیم چه کسی تقاضا می‌کند؛ در فرایند درونی سازی مهم این است که تقاضاها چه هستند؛ و در فرایند اطاعت، آنچه مهم است میزان هزینه‌های تقاضا (چه مقدار) است.

با این حال، اندازه‌گیری هزینه‌هایی که کشورهای هدف بواسطهٔ تحریم متحمل می‌شوند، کار چندان آسانی نیست. هرگونه ارزیابی معنی دار، باید نه تنها محرومیت اولیه، بلکه عواملی مثل تعدیلهای بازار، کمبودهای رفاهی، و کشش منحنی‌های عرضه و تقاضای کالاها یا خدمات مورد تحریم را در نظر گیرد.

هافباور و همکاران (۱۰۶-۱۰۳:۱۹۸۵) با در نظر داشتن این مسائل، از طریق ترکیب محرومیت اولیه با افزایش یا کاهش رفاه خالص محاسبه شده، هزینه‌های سالانهٔ تحمیل شده بر دولت هدف را تخمین زدند. اگر این هزینه‌ها از منابع دیگری جبران شود، در برخی موارد، یک

سود خالص نیز ممکن است بدست اید. دراین تحقیق هزینه‌های سالانهٔ برآورد شده، براساس ارزش جاری دلار آمریکا اندازه‌گیری گردیده، و به منظور قابل مقایسه ساختن افزایش یاکاهش‌ها در سالهای مختلف، به ارزش دلار در سال ۱۹۸۰ تبدیل گردیده است.

همانطوری که جدول شماره ۷ نشان می‌دهد، در فرایند اطاعت، هزینه‌های ناشی از تحریم، رابطه‌ای محدود (۴۰٪) اما قابل توجه با نتایج دارند. اما در فرایندهای درونی سازی و شناسایی رابطهٔ هزینه با نتایج منفی و غیرقابل توجه است. این یافته‌ها دال بر آن است که دلایل متفاوتی برای تسلیم کشورهای هدف به فشارهای کشور آغازگر وجود دارد. برای کشورهایی که در قسمت فرایند اطاعت قرار می‌گیرند، هزینه‌های ناشی از تحریم بسیار مهم‌اند. اما برای کشورهای دیگر به نظر می‌رسد که چیز دیگری مناسب‌تر و مهمتر از هزینه‌های تحریم وجود داشته باشند.

جدول شمارهٔ ۷ یافتهٔ تحلیلهای لاژیت دو متغیره[1] را ارائه می‌دهد که الگوهای مشابهی از روابط و نتایج مشابهی که شایستهٔ آزمون است را به نمایش می‌گذارد. با اطلاع از هزینه‌های تحریم، در فرایندهای شناسایی و درونی سازی ۶۰ درصد از نتایج به درستی پیش بینی می‌شوند، این در حالی است که در فرایند اطاعت، ۷۴ درصد از نتایج به درستی قابل پیش بینی است.

جدول شماره ۷: رابطهٔ بین هزینه‌ها و نتایج در فرایندهای مختلف ارتباط.

فرایندها	همبستگی بین هزینه و نتیجه
فرایند اطاعت	٪۴۰ (N=۱۰۵) (P=۰)
فرایندهای درونی سازی و شناسایی	-۰/۲۰ (N=۱۰) (P=۰/۵۹)

1. Bivariate Logit

فرایندها	ضریبهای لاژیت دو متغییره
فرایند اطاعت	۰/۰۰۳
	(P=۰)
فرایندهای درونی سازی و شناسایی	۰/۰۰۲-
	(P=۰/۵۴)

متأسفانه در مورد دو مرحلهٔ قبل سخن چندانی نمی‌توان گفت. تأثیر بازیگر در فرایند شناسایی، بایستی از طریق مقایسهٔ پاسخهای اهداف رسوخ شده به رسوخ کننده با پاسخهایی که به غیر رسوخ کننده می‌دهد، آزمون گردد. در دستگاه داده‌های ما چنین آزمونی امکان پذیر نیست، زیرا هیچ یک از دولتهای رسوخ شده تحریمی را از جانب کشورهای دیگر تجربه نکرده‌اند. در فرایند درونی سازی، فرضیهٔ ما این است که اگر تقاضای کشور آغاز کننده با نظام ارزشی دولت هدف منطبق باشد، شانس موفقیت تلاش برای نفوذ، بیشتر است. گرچه تعداد کم موردها در این تحقیق مانع از آزمون نظام‌مند قضیهٔ مربوط به فرایند درونی سازی می‌شود، اما مقایسهٔ دو مورد در فرایند درونی سازی ـ کانادا در برابر ژاپن و استرالیا در برابر فرانسه ـ این نکات را روشن می‌کند.

در سال ۱۹۷۷ پس از آنکه هند از پلوتونیوم در آزمایش هسته‌ای خود استفاده کرد، کانادا تصمیم به تحدید صادرات اتمی و تشدید سیاستهای حفاظتی گرفت. این کشور بطور یک جانبه، ارسال اورانیوم به ژاپن را به حالت تعلیق درآورد، و ژاپن را برای اتخاذ ترتیبات حفاظتی جدید و پردازش مجدد تحت فشار قرار داد. بطور مشخص، کانادا در مورد انتقال یا پردازش مجدد تکنولوژی مواد اتمی تأمین شده بوسیلهٔ این کشور خواستار حق وتو شد. هر چند ژاپن از کانادا رنجیده خاطر گردید، و بعداً از واردات یک سیستم و رآکتور ساخت کانادا جلوگیری نمود، اما در نهایت با تقاضای آن کشور موافقت کرد و در سال ۱۹۷۸ تهیهٔ اورانیوم از این کشور را از سر

گرفت. در واقع به علت این که ژاپن از امضاءکنندگان معاهدهٔ منع گسترش بود (NPT)، مذاکرات بین دو کشور تسهیل گردید. و از آنجا که برنامه‌های اتمی ژاپن تحت کنترل کامل آژانس بین‌المللی انرژی اتمی قرار داشت، تضمینهای جدید مورد درخواست کانادا بدون مقاومت چندانی انجام پذیرفت.

با این حال، این داستان در مورد دو دموکراسی دیگر یعنی فرانسه در مقابل استرالیا، کاملاً متفاوت است. در سال ۱۹۸۰، استرالیا در اعتراض به آزمایش اتمی فرانسه در اقیانوس آرام جنوبی از تحویل اورانیوم به این کشور خودداری کرد. با این حال، فرانسه این موضع را صرفاً یک موضع غیردوستانه تلقی نمود. در همین حال وزیر خارجه فرانسه اعلام کرد که این کشور قصد دارد به آزمایشات هسته‌ای خود در آن ناحیه ادامه دهد، «زیرا بازدارندگی اتمی بهترین سلاح برای صلح است» (هافباور و دیگران ۱۹۸۵:۷۳۵). از طرف دیگر فرانسه نه تنها امضا کننده معاهده منع گسترش (NPT) نبود، بلکه مانع اصلی بر سر راه دستیابی استرالیا به یک موافقت نامه امنیتی جدید با جامعه اروپا نیز بود. در سال ۱۹۷۸، زمانی که ارسال اورانیوم از این کشور به انگلیس و آلمان غربی از سر گرفته شد، ارسال آن به فرانسه همچنان به تعویق افتاد.

بنابر این، گرچه در هر دو مورد، دولتها از ایدئولوژی، ابزارهای سیاسی و اهداف سیاسی مشابهی برخوردار بودند، نتیجه تحریم برای استرالیا و کانادا کاملاً متفاوت بود. بخش زیادی از این تفاوتها می‌تواند بوسیلهٔ اولویتهای سیاسی، یا نظامهای ارزشی حکومتها تبیین شود. به نظر می‌رسد که طرز نگرش نسبت به یک سیاست خاص، یا تفوق کامل بر رفتار برانگیخته شدهٔ دولت هدف، تأثیر زیادی بر نتایج تحریم داشته است. تا زمانی که نتیجه گیری دقیق‌تری در فرایند تصمیم گیری درونی سازی قابل دست یابی باشد، بررسی این دو مورد مطمئناً روشن گر است.

مدل لاژیت چند متغیره

تحلیلهای بیان شده نشان می‌دهد که تمام عوامل بحث شده در چارچوب نظری در تبیین نتایج تحریم در بسته‌های چند متغیره مناسب می‌باشند. در این قسمت، این عوامل در یک لاژیت در این واحد ترکیب شده و برحسب تأثیرات مشترکشان ارزیابی می‌شوند.

همچنانکه جدول شمارهٔ ۸ نشان می‌دهد، تمام متغیرهای تبیین کننده، همانطوری که انتظار می‌رفت عمل می‌کنند. این متغیرها در سطوح مختلف قابل توجه‌اند. متغیر کنترل «ارتباط پیشین»[1] که تاریخ گذشتهٔ کشور آغازگر در استفاده از دیپلماسی ارتباط را مورد ارزیابی قرار می‌دهد، تنها متغیری است که دارای علامت نادرست است اما تأثیر آن قابل توجه نیست.

در مدل لاژیت ضرایب باید تشریح شوند تا اثرات دقیق آنها روشن گردد. از میان پنج متغیر تعیین کننده، هزینه دارای کمترین تأثیر است: اگر متغیرهای دیگر ثابت فرض شوند، هر یک میلیون دلار افزایش هزینه‌ها، احتمال موفقیت را ۰/۳ درصد افزایش می‌دهد. از طرف دیگر رسوخ بیشترین تأثیر را داراست. اگر سایر متغیرها کنترل شوند، در زمانی که دولت هدف تحت رسوخ واقع شده، احتمال موفقیت ۷/۶ برابر بیش از زمانی است که آن دولت تحت نفوذ واقع نشده است. همچنین یک تغییر واحد در متغیرهای سه‌گانهٔ ایدئولوژی و نوع، احتمال موفقیت را به ترتیب تا ۳/۳ و ۲/۱ برابر افزایش می‌دهد.

علاوه بر این صحت نتایج پیش بینی شدهٔ مشاهدات، راهنمایی‌هایی را برای قابل پیش بینی بودن این مدل فراهم می‌آورد. در این مطالعه، با توجه به اطلاعات موجود در این مدل، ۸۰ درصد موفقیت یا شکست نتایج تحریم، از کل ۹۴ نمونه معتبر از موردها، را می‌توان بطور صحیح پیش بینی نمود. هر چند این مدل تمایل دارد شکست را بیش از اندازهٔ واقع پیش بینی کند، اما روی همرفته، توانایی آن برای تبیین و پیش بینی نتایج تحریم کاملاً قابل قبول است.

---

1. PRELINK

جدول شمارهٔ ۸: تحلیل چند متغیرهٔ نتایج ارتباط

متغیرها	ضرایب استاندارد نشده
ممانعت[1]	-۷/۳۵۹ * (۲/۲۵۳)[a]
ارتباط پیشین[2]	-۰/۱۰ (۰/۰۱۹)
رسوخ	۲/۰۳۲ ** (۱/۱۷۰)
ایدئولوژی	۱/۲۰[3] (۰/۵۴۹)
هزینه	۰/۰۰۳ *** (۰/۰۰۱)
نوع	۰/۷۳۵ (۰/۳۱۷)
تعداد = ۹۴	-۲ LOGL = ۸۳/۳۳

پیش بینی شده

موفقیت	شکست		
۴	۵۳	موفقیت	صحیح
۲۲	۱۵	شکست	
بطور صحیح پیش بینی شده:		٪۷۹/۸	

a = ارقام در پرانتز انحراف معیار هستند.

* = P<۰/۱ ** = P<۰/۰۵ *** = P<۰/۰۱

1. INTERCEPT 2. PERELINK

خلاصه و نتیجه گیری

بطور خلاصه در تبیین ارتباطهای تحریمی، ماهیت موضوعات و الگوهای تعامل دولتها مهم‌اند. همچنانکه در تحلیلهای دو متغیره و چند متغیره نشان داده شد، انواع مختلف موضوعات تأثیرات متفاوتی بر نتایج ارتباط دارند. وقتی موضوعات مورد مناقشه ملموس و مشخص‌اند، دستیابی به همکاری آسانتر است؛ بنابرا ین سیاستهای ارتباطی که در تعقیب موضوعات محتوایی هستند، موفق‌تر از سایر موارد می‌باشند.

علاوه بر این در این تحقیق، سه فرایند ارتباط (اطاعت، شناسایی و درونی سازی)که از دو ویژگی تعامل (رسوخ و ایدئولوژی) ناشی می‌شوند، مشاهده شدند. هر فرایندی که مستلزم شرایط متفاوتی برای موفقیت است، فرصتها و موانعی را برای اقدامات ارتباطی پدید می‌آورد. همچنانکه تحلیل داده‌ها نشان می‌دهد، احتمال کمتری وجود دارد که فرایند شناسایی (که زمانی اتفاق می‌افتد که دولت آغازگر، دولت هدف را تحت رسوخ قرار داده باشد) همراه با تلاش آشکار برای نفوذ باشد؛ اما زمانی که چنین اقدامی صورت گرفت، احتمال بیشتری وجود دارد که شناسایی نتیجه موفقی را برای دولت آغازگر به بار آورد. این فرایند با آنچه بوسیلهٔ نظریه وابستگی مورد بحث قرار گرفته جور در می‌آید: در وضعیت وابستگی ناموزون دولت هدف به تقاضاهای دولت آغازگر پاسخ می‌دهد، زیرا آنها بواسطهٔ همکاری اقتصادی، فرهنگی و نظامی از یک مشارکت نسبتاً نهادینه شده برخوردارند.

اگر ایدئولوژی تنها عامل پیوند دهندهٔ دو کشور در حال تعامل باشد، و نفوذ آنها بر یکدیگر متوازن باشد، فرایند درونی سازی مورد نظر در تحلیل رژیمها، ویژگی مدل تصمیم‌گیری را تعیین می‌کند. در این فرایند موفقیت یا شکست تلاش برای نفوذ بیشتر به محتوای درخواستهای دولت آغازگر بستگی دارد تا به هزینه‌ها یا منافع آن.

در فرایند اطاعت که نه رسوخ و نه ایدئولوژی مشترک به عنوان یک عامل در نظر گرفته می‌شوند، انگیزهٔ دولت هدف از همکاری، نتایج و پیامدهایی است که همکاری یا عدم همکاری به همراه دارد ـ یعنی افزایش یا کاهش پاداش تصمیماتش. به عبارت دیگر همچنانکه بوسیلهٔ

واقع گرایان نیز خاطر نشان شده است، فنون معمولی نفوذ ـ هویج و چماق ـ مناسب‌ترین و کاراترین شیوه در این فرایند است.

از همه مهمتر، یافته‌های این تحقیق نه تنها بوسیلهٔ دو بعد موضوع و بازیگر راهی را برای فهم دیپلماسی ارتباط پیشنهاد می‌کند، بلکه به امکان ترکیب استدلالهای واقع گرایی، تحلیل رژیم و نظریه وابستگی برای تبیین رفتارها و تعاملات دولتها نیز اشاره می‌کند. این تحقیق با در نظر گرفتن هر ویژگی نظری به عنوان یک مورد خاص از تصویر وسیعتر تعاملات بین‌الدولی، استدلالهای آنها را دریک مدل واحد ترکیب می‌نماید و زمینه‌هایی راکه آنها ممکن است کاربرد داشته باشند، نشان می‌دهد. اگرچه برخی نکات نیازمند تحلیل بیشتری است، اما تلاش جامعی که در این مقاله صورت گرفته، کاملاً امید بخش به نظر می‌رسد.

ضمیمهٔ الف) برگه کد گذاری انواع ارتباط

۱. ارتباط محتوایی: تقاضا برای

الف) ادعاهای خلع مالکیت[1]؛

ب) بهای کالاها یا مواد خاص؛

پ) میزان مالیاتها؛

ت) اختصاص منابع؛

۲. ارتباط نمادین: تقاضا برای

الف) کنترل، بهره‌برداری، یا تغییر بخشی از سرزمین (جنبش استقلال، حق عبور)؛

ب) تغییر فردی خاص در حکومت (رئیس دولت یا ایالات، نخست وزیر، یا اعضای کابینه)؛

---

1. Expropriation Claims

پ) تغییر خریدار و یا فروشندهٔ اسلحه؛

ت) بهره برداری از تأسیسات اتمی، یا مداخله در آزمایش تسلیحات هسته‌ای؛

ج) بازگرداندن یا آزادی افراد (زندانیان، گروگانها، یا کسانی که در جستجوی پناهندگی‌اند)؛

چ) خارج ساختن نیروها؛

ح) آتش بس؛

خ) تغییر یا خاتمه دادن به یک معاهده؛

د) بررسی مسائل مورد علاقهٔ دو طرف؛

۳. ارتباط برتر: تقاضا برای

الف) بهبود وضعیت حقوق بشر؛

ب) جلوگیری از کمونیسم؛

پ) تحقق دموکراسی یا حکومت اکثریت؛

ج) خودداری از حمایت از تروریسم؛

چ) گفتار و یا رفتار غیردوستانه.

ضمیمه ب) طرح کدگذاری ایدئولوژی

۱. اگر هر دو دولت هدف، آغازگر متعلق به جهان اول یا جهان دوم‌اند، کُد ایدئولوژی ۳ خواهد بود.

۲. اگر یک طرف از جهان سوم و طرف دیگر از یکی از دو جهان اول و دوم باشد، کُد ایدئولوژی ۲ خواهد بود.

۳. اگر هر دو طرف از جهان سوم‌اند باز هم کُد ایدئولوژی ۲ است.

۴. اگر دولت جهان اولی آغازگر و دولت جهان دومی هدف باشد، و یا برعکس، کد

ایدئولوژی ۱ خواهد بود.

این سیستم کدگذاری بر محوریت دو جهان اول و دوم تأکید دارد و تفاوت درداخل جهان سوم یا بین جهان سوم و دو جهان دیگر را نادیده می‌گیرد. زیرا دلیلی برای پذیرش این امر که فاصلهٔ ایدئولوژیکی میان کشورهای جهان سوم کمتر یا بیشتر از فاصلهٔ بین جهان سوم و هر یک از دو جهان دیگر است، وجود ندارد. اختصاص ارقام متفاوت به این ختلافات اختیاری است. از طرف دیگر در صورت ادغام دستهٔ دوم با دستهٔ اول ممکن است تناقض شدید بین جهان اول و سوم نادیده گرفته شود. این مقیاس سه درجه‌ای، گرچه کامل نیست، اما تلاشی است در جهت سازش دادن این ملاحظات.

منبع:

Chien-Pin Li, "The Effectiveness of Sanction Linkages: Issues and Actors'
International Studies Quarterly (1993)
No. 37, 349-370.

درجه بندی موفقیت تحریم

جورج ون فورستینبرگ* ترجمهٔ علی اکبر رضایی

چاپ دوم و تجدید نظر شده کتاب تحریم اقتصادی (نوشته هافباور و الیوت ۱۹۹۰) به همراه «موارد تاریخی ضمیمه» که جلد جداگانه‌ای دارد، همچنان دید مضیق چاپ اول (۱۹۸۵) در درجه بندی موفقیت تحریم را دربردارد. موفقیت در چهارچوب هدف ابتدایی تحمیلکننده («فرستنده») که اغلب علت تحریم (Casus Sanctions) نیز می‌باشد، تعریف می‌شود. قسمت آخر، تخطی یا اهانتی است که تحریم به معنای اعتراضی بدان و برطرف کننده آن می‌باشد. به استثنای زمانی که بی‌ثباتی دولت خارجی مدنظر باشد، هدف تحریم علناً اعلام می‌گردد. این نقد چگونگی دستیابی به شفافیت را از طریق تشخیص اهداف مضیق ولی ملموس هر رخداد، به قیمت از دست دادن بررسی عمیق در محاسبات، به ویژه در مورد اثر تحریمها بر روابط بین‌الملل، ارزیابی نماید.

درجه بندی همراه با مشکل است، چرا که هر حقیقت قابل درکی می‌بایستی برای کسب درجه کفایت، با ترازوی توماس اکینوس توزین گردد. در خلاصه کردن موفقیت تعدادی از رخدادها بین صحت ظاهری درجه بندی بر مبنای اثباتی و سطحی و درجه بندی با بکارگیری تفسیری عمیق‌تر، نوعی تبادل نابرابر وجود دارد. رهیافت دوم اطلاعات بیشتری بدست می‌دهد و به هر حال بطور رسمی کمتر هماهنگ یا سازگار بوده و لذا کمتر قابل جمع در موارد مختلف می‌باشد. من خودم با این معما در جایی دیگر در ارتباط با اندازه‌گیری میزان پیروی از تعهدات کنفرانس اقتصادی سران، مواجه بوده‌ام. در اینجا سئوال این است که مطالعه حاضر در کوششی که در بررسی ایده‌ها و اندیشه‌های بسیاری که برای درجه بندی موفقیت به عمل می‌آورد، به نفع کدام طرف متمایل می‌باشد.

---

* George M. Vanfurstenberg, Indiana University

۱. تحریم: جنگی با ابزاری دیگر؟

هافباور، اسکات و الیوت درباره روابط بین‌الملل نظری کاملاً هابزی دارند. ساختارهای هنجاری صرفاً به منزله بازتابهایی از قدرت نمایان می‌شوند و نه به عنوان ستونهایی که رژیم به روی آنها بنا شده است. مفهوم نو واقعگرایانه آنها بسادگی قبول می‌کند که اهداف سیاست ملی با ابزار غیرمنظم فشار یا اجبار اقتصادی و مالی دنبال شود. اگر شرکت زنجیره‌ای بزرگی سعی کند شرکت کوچک و رقیب را با فشار وارد کردن به بانکداران، عرضه کنندگان مواد، و توزیع کنندگان و مشتریانش برای جلوگیری از معامله با آن شرکت کوچک، از بین می‌برد، شرکت زنجیره‌ای بزرگ به دلیل توسل به رویه‌های غیرقانونی به دادگاه احضار خواهد شد. فرامین توقف و جبران خسارت صادر خواهد شد و اینها می‌تواند به عنوان بازدارنده‌هایی مؤثر عمل نماید. ولی اگر کشوری بزرگ در صدد برآید که با کشوری کوچک رفتار مشابهی انجام دهد، با توجه به اینکه قدرت حق را بوجود می‌آورد، ممکن است گفته شود که صرفاً از حق خود برای تحریم نمودن استفاده می‌کند.

طبق معنی اصلی آن در لاتین، تحریم در حقوق با عبارت مجازات تعریف می‌شود. اما نویسندگان نگران نظم حقوقی، اقتصادی یا سیاسی‌ای که تحریم بر مبنای آن است و یا اینکه چگونه استفاده از تحریم می‌تواند از اعتبار آن نظم بکاهد، نیستند. به جز تعداد کمی از جنگهای داخلی یا جنگهای جدایی طلبانه «مانند مورد ۶۷-۱: نیجریه و بیافرا» [اما مورد اخیر شوروی در مقابل لیتوانیا گفته نشده و بدان بی‌توجهی شده]، آنها تنها تحریمهایی را مورد بررسی قرار داده‌اند که در آن اهداف سیاست خارجی ظاهراً از اهمیت بالایی برخوردار بوده است. البته آنها (ص ۱۱۳، ۱۹۹۰) به این امر واقفند که تحریم می‌تواند (و در دوران استعمار تقریباً اینچنین بود) محتوایی حمایت گرایانه داشته باشد، محتوایی که به سختی می‌توان آن را از اهداف «سیاسی» جدا نمود. علیرغم این آنها توجه خود را معطوف به علایق منظم و سیستمیک می‌دارند. انجام این کار به طریقی که از ملاحظهٔ اثرات سیستم جلوگیری کند، محدودیتهای شدیدی برای تفسیری که می‌تواند در درجه بندی موفقیت بکار گرفته شود بوجود می‌آورد.

با تجزیه و تحلیل ۱۰۸ مورد اول (۱۹۸۵) که با جنگ جهانی اول شروع می‌شود و بعد ۱۱۵/۵ مورد (۱۹۹۰) شامل نیمه اول «مورد ۱-۹۰: ایالات متحده و سازمان ملل در برابر عراق» با جزییات هستند، نویسندگان شروع به یافتن کلیدهایی برای تأثیر پذیری تحریمها نمودند. مطابق گزارشی آنها تحریمها معمولاً توسط کشورهای سلطه طلب برای «در خط» نگه داشتن کشورهای کوچک مخصوصاً کشورهایی که بطور سنتی «دوست» و یا دست نشانده بودند مورد استفاده قرار گرفته است. تقریباً $\frac{1}{3}$ از این رخدادها با معیار خودشان با موفقیت پایان پذیرفته، بدین معنا که کشورها اهداف اولیه و اعلان شده از تحریم را بدست آورده‌اند. چه این اهداف بطور عاقلانه یا غیرعاقلانه انتخاب شده باشد.

نویسندگان نگران نقشی که تحریمها یا انکار آنها در نظم بین‌المللی یا در ساختارها و هنجارهای نهادی که رژیم بین‌المللی را می‌سازند، بازی می‌کنند، نیستند. در بسیاری از موارد تحریمها موجب تضعیف هنجارهای تثبیت شده اقتصادی، مالی و حقوقی رژیم بین‌المللی موجود شده‌اند اما نمونه‌های دیگری نیز هستند که در آنها تحریمها باعث تقویت این هنجارها شده‌اند. اعمال دسته جمعی تحریمها موجب تقویت.سیستم همکاری بین‌المللی براساس ارزشها، استانداردها و نهادهای مشترک شده همانطور که در بعضی موارد دیگر وتوی تحریمهای دسته جمعی آن را تضعیف نموده است.

رابرت گراهام[1] (۱۹۹۰,colE) به منظور نشان دادن نارساییهایی که در اجرای تحریمها وجود دارد، تصویب لایحه‌ای از سوی مجلس اسراییل در ۱۴ دسامبر ۱۹۸۱ را یادآمدی می‌نماید که بر طبق این لایحه بخشی از ارتفاعات جولان سوریه، علیرغم اعتراض ایالات متحده، به خاک اسراییل ملحق می‌شد. دو روز بعد قطعنامه شورای امنیت به اتفاق آرا این لایحه را غیرقانونی اعلام نمود؛ ولی یکماه بعد ایالات متحده از تصویب قطعنامه‌ای که تقاضای اعمال تحریم به عنوان تلاشی برای «منظم کردن» اسراییل کرده بود، جلوگیری نمود. نویسندگان حاضر هیچگاه تحریمهای رد شده و یا فرصتهای از دست رفته برای تحریم را مورد ملاحظه قرار

---

1. Robert. Graham

نمی‌دهند. ولی نتیجه اصلی که از ۱۱۵ مورد توصیفی باقی ماند این است که استفاده از تحریم براساس اصول حقوق بین‌الملل نیست، بلکه قلمرویی شبه قانونی در خدمت منافع فرستنده غالب با ملاحظه ناچیزی برای هر تأثیری که ممکن است بر تکامل نظم بین‌المللی ورای هژمونی داشته باشد، می‌باشد.

۲. نادیده گرفتن همکاری بین‌المللی

در سراسر مطالعه مزبور، همکاری بین‌المللی همانند ابزاری صرف یا عاملی مشروط در اندازه‌گیری موفقیت تحریم مورد ملاحظه قرار گرفته است. نویسندگان دریافته‌اند که کارآیی تحریمها بسیار ناچیز، و احتمالاً «بطور منفی، تحت تأثیر میزان همکاری بین‌المللی قرار می‌گیرد، که به عنوان حمایتی دریافت شده از کشورهای شریک به فرستنده تحریم توصیف می‌شود. اگرچه «شوالیه‌های سیاه» ممکن است ظهور کرده و به کشور مورد هدف کمک نمایند و بدین ترتیب بر سر راه موفقیت تحریم قرار گیرند. بنابراین آنها این مثل را نصب‌العین قرار می‌دهند (ص ۱۱۴ و ۱۹۹۰) «اهمیت همکاری بین‌المللی با سیاستهای خود را مبالغه نکن ـ در رخدادهای کوچک ممکن است که لازم نباشد ـ ولی نقش کمک بین‌المللی به هدف خود را دست کم نگیر.»

در تحلیل منحنی مرکب[1] که در چاپ اول مجلد (ص ۱۰۰ و ۱۹۸۵) ارائه شده، اثر شاخص همکاری بین‌المللی از ۱ برای «عدم همکاری» تا ۴ برای «همکاری اساسی» که به روی شاخص موفقیت تحریم درجه بندی شده، منفی است و اهمیتی ندارد. در مطالعه حاضر، هیچ چیز جز اعداد میانگین وجد اول کلی باقی نمانده، ولی همان تصور مجدداً به ذهن القاء می‌شود. برای ۱۱۵ مورد جداگانه‌ای که دارای نمراتی برای شاخص همکاری بین‌المللی با کشور فرستنده می‌باشند (ص ۶۲-۵۶، ۱۹۹۰) من ارزش میانگین ۱/۹۶ را با پراکندگی ۱/۰۶ محاسبه کرده‌ام. از آنجایی که آمار آخری حدود ۱ می‌باشد، اشتباه استاندارد این شاخص تقریباً برابر است با

---

1. Multiple-Reyressron

ریشهٔ دوم ۱ منهای تعداد مشاهدات. این نشان می‌دهد که اکثر اختلافات در شاخصی ابزار همکاری بین‌المللی برای گروههای فرعی از موارد گزارش شده به لحاظ آماری بسیار بی‌اهمیتند. بنابر این همکاری بین‌المللی با کشور فرستنده به نظر نمی‌رسد که در این چهارچوب مضیق تجزیه و تحلیل براساس میانگین اهمیتی داشته باشد و کشورهای فرستنده می‌توانند به همان خوبی به تنهایی عمل کنند.

چنین برداشتی از مطالعه حاضر تنها ناشی از شکست در برگرفتن اثرات منظم بر کارآیی حل و فصل اختلاف و حداکثر سازی رفاه مشترک در ارزیابی موفقیت تحریم نمی‌باشد. تلازم کاذب نیز می‌تواند به کار گرفته شود، مانند مورد ناقص آمریکا و سازمان ملل برعلیه عراق.

طی تماس تلفنی، هافباور به من اطلاع داد که نمرهٔ این مورد ۴ برای نتیجهٔ سیاست و ۱ برای فقدان کمک تحریم چشمگیری برای دستیابی به آن نتیجه، می‌باشد. وی هشدار داد که تحریم کمافی‌السابق برقرار می‌باشد و کمک آتی آن به هر هدفی که مکمل اهداف اصلی باشد، مانند بر کناری صدام حسین از ریاست جمهوری عراق هنوز مشخص نشده است. نمره ۲ که کمتر از نیمه راه بین می‌نیمم ۱ و ماکزیمم ۴ است نیز می‌تواند مناسب باشد، زیرا که تحریم، به نظر دو نفر از نویسندگان (هافباور و الیوت ۱۹۹۱) به تنهایی احتمالاً بعد از حدود یک سال مؤثر خواهد بود، و بعد از کمتر از نیمی از این مدت عملیات نظامی شروع شد. به هر حال، حتی در چنین وضعی حاصلضرب این دو عدد (یعنی ۲×۴ به جای ۱×۴) کمتر از ۹ می‌باشد و تحریم در طرح ارزیابی دودوئی استفاده شد. توسط نویسندگان، شکست خورده درجه بندی خواهد شد. (۱۹۹۰، ص ۴۲)

چون همکاری بین‌المللی با کشور فرستنده در این مورد که تحریم به تنها «شکست» خورد، زیاد بود، همکاری بین‌المللی با موفقیت تحریم بطور منفی مربتط است. در واقع، به هر حال شدت تحریم باعث از دست رفتن تقریباً نیمی از تولید ناخالص ملی عراق در سال ۱۹۸۸ نسبت به سال اول شد و این تنها به خاطر همکاری بی‌سابقه بین کشورهای تحریم‌کننده و جامع بودن تحریم بود. (ببینید ۱۹۹۰، ص ۷۴؛ ۱۹۹۰ ستون ۱)

با دستیابی به این مسئله که درجه موفقیت تحریم مستقیماً با مقدار و ناگهانی بودن خساراتی که به کشور در مقایسه با تولید ناخالص ملی آن، تحمیل می‌شود، متغیر است، نویسندگان نتیجه می‌گیرند که تحریم احتمالاً بدون دخالت نظامی موفق می‌شود. و «احتمال مجبور کردن عراق به خارج شدن از کویت تا آمدن پاییز بسیار بالا بود.» (هافباور و الیوت ۱۹۹۱، ستون ۴)

زمانی که تحریم به صورت مکانیکی براساس اینکه نمره اجزاء آن به کمتر از ۹ می‌رسد، به عنوان شکست تلقی می‌شود، نکات فوق از بین می‌روند، و این بدون در نظر گرفتن این نکته است که آیا به اندازه کافی برای اثبات تأثیر آنها وقت قائل شده‌ایم یا خیر؟

۳. سیاست داخلی در مقابل نظم بین‌المللی

نویسندگانی که غرق در محاسبه اهداف معین شده و به نتیجه رسیده باشند، هیچگاه فرصتی نمی‌یابند که در مورد چگونگی تأثیر استفاده از تحریمها بر مشمر ثمر بودن روابط بین ملتها تأمل کنند. تنها اثرات دراز مدتی که بدان اشاره می‌کنند مربوط است به اثرات تحریم بر شهرت و قابل اعتماد بودن بنگاههای اقتصادی که تابع قوانین صادراتی در کشور فرستنده می‌باشند. (ص ۵۷، ۱۹۹۰) این قسمت اختلاف بین استفاده از تحریم به منظور تحکیم همبستگی و احترام به قانون میان ملتها و استفاده یکجانبه از آن برای دستیابی به منفعت سیاسی داخلی به هزینه خارج، مورد ملاحظه قرار می‌گیرد.

نویسندگان به دلیل نقطه نظر کاملاً ملی و قدرت محوری که دارند، توجه خود را روی واقعیات سیاسی که به استفاده از تحریم مربوط می‌باشد، معطوف می‌دارند. آنها بر این نکته واقفند که حوزه‌های سیاسی داخلی ممکن است توسط تحریم علیه دولتهای خارجی که اقداماتشان شدیداً مورد اعتراض آنها می‌باشد، احساس خشنودی نمایند. و این بدون در نظر گرفتن این نکته است که تحریم نهایتاً موفق خواهد بود یا خیر. در چنین مواردی منجمله مورد خرده تحریمهای ایالات متحده علیه چین بعد از قتل عام میدان تیان آن من «تحرمیها می‌توانند

نمایشی تئاتری و خشنود کننده فراهم سازند و در عین حال از هزینه‌های بالای جنگ اجتناب نمایند «(۱۹۹۰ می ۱۳) نویسندگان، همچنین بطور خلاصه در مورد تحریمهای فرمولی یا دستورالعملی نیز بحث می‌کنند» (۱۹۹۰ صص ۱۱۱-۱۱۰) ـ تحریمهایی مانند آنچه توسط کنگره آمریکا بر علیه کشورهای خارجی که بعضی از رویه‌ها یا حقوق مشخص شده توسط قانون را نادیده می‌گیرند، تصویب شده است.

تبصره‌های گفارت[1] در مورد قوانین تجارت اتوبوس می‌توانند به عنوان نمونه‌ای از تحریمهای فرمولی باشد، هر چند که بیشتر درگیر اهداف اقتصادی می‌باشند تا اهداف سیاست خارجی. ملایمترین آنها در بین چند نسخه‌ای که طی سالها ارائه شد در ۲۹ آوریل ۱۹۸۷ از مجلس نمایندگان آمریکا گذشت. آقای گفارت که نمایندگی ناحیه کنگره‌یی را در ایالت میسوری به عهده دارد، شخصیت مهمی در حزب دمکرات باقی مانده است. هر چند که تبصره وی مستقیماً قانون نشد ولی شرط «سوپر ۳۰۱» در قانون تجارت ۱۹۸۸ که به تصویب رسید شباهت زیادی به آن دارد.

این تبصره پیشنهاد می‌کند که از تحریمهای فرمولی به طریقی که به وضوح با فرآیند مرسوم مغایر است استفاده شود. در حقیقت این تبصره شامل دخالت قهرآمیز دولتی با استدلالی نومرکانتالیستی می‌باشد. عناصر اصلی آن عبارتند از تلگرافهای آماری که چنانچه فعال شوند، بوسیله سازمان دولتی ایالات متحده فرمان می‌دهند که آیا «کشورهای دارای مازاد تجاری» نشانگر «الگویی از اقدامات، سیاستها و رویه‌های تجاری هستند که ناعادلانه، غیرمنطقی و تبعیضی بوده و بدین ترتیب اثر منفی مهمی بر بازرگانی ایالت متحده داشته و به مازاد تجاری بیش از حد آن کشور کمک کند، یا خیر». «(بایگانی کنگره ۱۹۸۷، H ۲۷۵۵). چنانچه آن سازمان اظهار دارد که چنین الگویی موجود می‌باشد، آنوقت کشور مورد بحث چون «کشوری با مازاد تجاری بیش از حد و غیرمجاز» تعیین خواهد شد. در مرحله بعد سازمان حکومتی آمریکا گستردگی رویه‌های تجاری ناعادلانه را که به مازاد مزبور کمک کرده است را تخمین می‌زند.

---

1. Gephart

تبصره دستور به مذاکرات می‌دهد تا این رویه‌ها از بین رفته، بدون آنکه اجازه ادعای متقابل علیه رویه‌های تجاری غیرعادلانه ایالت متحده بدهد. چنانچه مذاکرات شکست بخورد یا موافقت کامل اجرا نگردد، اصلاحیه دستور دیگری مبنی بر تحمیل تعرفه و سهمیه بندی می‌دهد تا اینکه از مازاد تجاری آن کشور با ایالات متحده ۱۰٪ بکاهد.

این گونه تحریمهای مبتنی بر فرمول یا دستورالعمل، برابری در برابر قانون یا متقابل بودن تکالیف را مورد شناسایی قرار نمی‌دهند. آنها در مقابل تفاهمهای مشترک که مبنای حقوق منعطف بین‌المللی به شمار می‌روند تاب نمی‌آورند. به علاوه آنها رشد، نهادی شدن و استفاده از ترتیبات کمتر جانبدار را برای حل و فصل شکایت سرکوب کرده و ترتیباتی را هم که از قبل موجود می‌باشند را تضعیف می‌نمایند. مثالها عبارتند از مکانیسمهای مشاوره و جبران خسارت مانند سایر رویه‌های حمایتی که تحت ماده ۱۹ سازمان گات در نظر گرفته شده است. (رجوع شود به ریچارد سون ۱۹۸۷). بنابر این چگونگی تحمیل تحریمها تا حد زیادی بستگی به تکامل سیستم بین‌المللی دارد. موفقیت آنها تنها از منظری نزدیک قابل ارزیابی است در چهارچوبی که با «تعادل جزیی» مساوی است چنانچه اثرات آن بر تکامل سیستم نادیده گرفته شوند. این وضع زیانبار است چراکه در این حوزه اثرات موازنه کلی با موازنه جزیی همیشه با یکدیگر سازگاری ندارند.

۴. مورد ایالات متحده در مقابل پاناما (۱۹۹۰-۱۹۸۷)

بعد از پرداختن به انتقاد خارجی، به منظور مقابله اندیشه‌های وسیع‌تری دربارهٔ چگونگی ارزیابی موفقیت و اهمیت تحریمها با آن دسته‌ای که در چهارچوبی مشخص برای نمره دادن طراحی شده بود، حالا وقت آن رسیده است که با آن چهارچوب با شرایط خودش روبرو شویم. نویسندگان هیچگونه آگاهی نسبت به وظایف عقیدتی یا وظایف عضویتی که نمره دادن مستمر را از طریق درجات شکست و پیروزی ممکن می‌سازد، نشان نمی‌دهند. این گونه وظایف عضویت را در یک مجموعه «موجدار» مشخص می‌کند، یا می‌توانیم بگوییم که

درجه موفقیت یا شکست در حصول اهداف تعیین شده را نه از طریق کشیدن خطی بدون هیچ ضابطه بین «بله» و «خیر» یا «داخل و «خارج» بلکه از طریق ضریبی برای عضویت دامنه تغییر می‌باشد. این ضریب از ۰ تا ۱، یا از ۱- تا ۱+ در مورد معادلات عقیدتی است. آخری مفید فایده است زمانی که رد کامل یک عقیده (۱-)، یا بدست آوردن نقطه مقابل یک هدف، مستلزم تفکیک از ندانم‌گرایی صرف (۰) و از اطمینان به یک عقیده یا حصول موفقیت کامل (۱) با تمام درجات موفقیت یا عقیده فی مابین می‌باشد. به جای اجرای اینگونه سیستم نمره دهی مستمر و استاندارد شده، نویسندگان از چارچوب یا طرح نمره دادن دورویی یا سه نقطه‌ای یا چهار نقطه‌ای برای مشخصات مختلف استفاده می‌نمایند. اطلاعاتی که آنها به خوبی به روی آنها کار کرده‌اند براحتی قابل انتقال و خلاصه پذیر نمی‌باشد.

به جای آنکه درباره اینگونه نکات فنی تأمل کرده یا به دلیل عدم وجود کامل تجزیه و تحلیل آماری یا هر کوشش دیگری برای نشان دادن عدم اطمینان در نمره‌دادن، من یک رویداد خاصی که در حافظه یا تاریخ اخیر می‌باشد برگزیده‌ام «مورد ۱-۱۹۸۷: ایالات متحده در مقابل پاناما» تا سندیت و انتخابهای مهمی که انجام گرفته را مورد امتحان قرار دهیم. این شامل تحریمهایی می‌شود که در ۲۲ دسامبر ۱۹۸۷ بر پاناما تحمیل گردید و در شروع خصومتها در تقریباً دو سال بعد به کنار گذارده شد. این مورد تنها موردی است که در این مجلد نمره بندی شده که در آن نمره‌های اجزایی که بطور بسیار مثبت بهم مربوط شده‌اند تا حد زیادی مختلف است: نتیجه سیاست اتخاذ شده موفقیت آمیز درجه بندی شده و حداکثر نمره راکه ۴ است دریافت داشته در حالیکه سهم تحریم در آن نتیجه صفر یا منفی درجه بندی شده و حداقل نمره راکه ۱ می‌باشد دریافت داشته است. نمره موفقیت در مجموع ۴=۱×۴ زیر معدل هندسی ۴/۶۴ قرار دارد که من برای ۱۱۵ نمره مجزای موفقیت محاسبه نموده‌ام. این نمرات حاصل ضرب می‌توانند ارزشی از ۱ تا ۱۶ اعداد صحیح با فرکانسها یا دوره‌هایی که بطور تقریبی لگاریتمی پراکنده دارند، اتخاذ نمایند. روی هم رفته، از وقتی که هدف تحریم از طریق دیگر ابزار بدست آید، مورد شکست خورده درجه بندی می‌شود.

هدف از تحریم علیه پاناما صرفاً «بی‌ثبات کردن نوریگا» به همراه سیاست» متوقف کردن معاملات مواد مخدر» توصیف شده بود. چند شرط اضافی و مرتبط برای از سرگیری مجدد کمک و مشخصات اهداف سیاست توسط کارمندان ارشد دولت که توسط گزارشگران در سالهای ۱۹۸۸ و ۱۹۸۹ مصاحبه شده‌اند در جای دیگر ذکر گردیده است. (۱۱۹۰، ص ۲۵۹). ولی «بی‌ثبات کردن نوریگا» تنها شرطی است که می‌بایستی انجام می‌گرفت تا بالاترین نمره برای حصول نتیجهٔ مورد نظر داده شود.

اسنادی که برای این رخداد تهیه گردیده هیچ اشاره‌ای به ارتباط گزارش ریاست جمهوری به کنگره مورخ ۲۱ دسامبر ۱۹۸۹، در تاریخ ۲۰ دسامبر ۱۹۸۹، آرایش نیروهای اضافی در پاناما و شروع عملیات نظامی به منظور حفظ جان اتباع آمریکا و دفاع از دموکراسی در پاناما و توقیف رهبر نظامی پاناما، مانوئل آ، نوریگا و حفظ تمامیت معاهدات کانال پاناما، نمی‌کند. از آنجایی که نویسندگان اجازه می‌دهند که اهداف مورد نظر با تحول در رویدادی دیگر تکامل یابند (۱۹۹۰، ص ۳۸) من این امر را چون بیان معتبرتری از اهداف تلقی می‌کنم که نبایستی از نظر دور داشت. جزییات اسناد نیز هیچ اشاره‌ای به قطعنامهٔ ۴۴/۲۴۰ سازمان ملل متحد مورخ ۲۹ دسامبر ۱۹۸۹ نمی‌کند. این قطعنامه «نگرانی عمیق» سازمان مزبور را درارابطه با اثرات احتمالی این امر برای صلح و امنیت در آمریکای مرکزی ابراز می‌دارد و نسبت به دخالت نظامی ایالت متحده در پاناما اظهار تأسف می‌کند و آن را به عنوان «نقض فاحش حقوق بین‌الملل» توصیف می‌کند (کی سینگ ۱۹۹۰ صص ۵-۳۷۴) بدین ترتیب همانطور که نتیجه سیاست اتخاذ شده بر محور سرنوشت نوریگا و نه اهداف و سیعتری می‌چرخد، پیامدهای چند جانبه سیاست مزبور نادیده گرفته شده است.

۵. کیفیت پیشنهاد سیاست

در حالی که نویسندگان توجهی به اثرات منظم بین‌المللی ندارند، درک نوواقعگرایان از سیاست ملی قدرت آنها را متمایل می‌کند که به هژدونها یا قدرتهای برتر در مورد بهترین روش

استفاده از تحریمها مشاوره دهد. بدین ترتیب آنها متن جلد اول را با توصیه‌هایی برای آموزش معماران تحریمهای آینده خاتمه می‌دهند. «بیش از آنچه می‌تواند بجوید، گاز نگیرید» و «ضعیف و بیچاره را انتخاب کنید» مخصوصاً «متمدین و شرکای تجاری». اینها دو یا سه تا از «۹ فرمان» است که آنها ارائه می‌نمایند.

نویسندگان می‌خواهند که این دستورات به عنوان «شاخصها و نه علائم راهنمایی غیرقابل اشتباه در هنر ظریف کشورداری» بکار گرفته شود. به جای آموزش دادن هنری ظریف، توصیه‌های آنها دستوراتی را برای قلدری با موفقیت ارائه می‌دهد و به نظر می‌رسد که موفقیت در اکثر مواقع در چهارچوب برابری با ضرب و شتم حکومتی می‌باشد. درست است که نویسندگان (۱۹۹۰ ص ۵) اشاره می‌کنند که از تحریمها چون جایگزین خصومتهای مسلحانه چون سیاستی تنها حمایت شده است و آنها برعلیه اقدام سریع به مانورهای پنهان یا اقدام نظامی «خیلی زود» توصیه می‌کنند. (۱۹۹۰ ص ۱۱۴) ولی آنها توجه ندارند که همان ملی گرایی انحصاری که موجب می‌شود قدرتهای بزرگ بطور یک جانبه متوجه اعمال تحریم برآیند، همچنین آنها را متمایل می‌کند که در صدد حل و فصل اختلاف از طریق نظامی برآیند تا هنگامی که اهدافشان از دفاع مؤثر چه توسط خود آنها و چه از طریق اعضای آنها در اتحادیه حمایتی، برخوردار نیست.

منبع:

George M. Von Furstenberg, Scoring the Success of Sanctions', Open Economic Reveiw, N. 2, (1991), PP. 305-313.

اجبار و پیام‌رسانی: چارچوبی برای ارزیابی تحریمهای اقتصادی

کنث ابوت* ترجمهٔ نبی سنبلی

سمپوزیومی تحت عنوان «تحریمهای تجاری و روابط بین‌المـلل» از شـرکت کـنندگان دعوت می‌کند تا به جای تمرکز بر ملاحظات حقوقی صرف، به موضوعات نظری و سیاسی استفاده از تحریمهای اقتصادی بپردازند. این موضوع سؤالاتی ازاین دست را بـرمی‌انگـیزد: در شرایط مختلف موفقیت تحریمهای اقتصادی به چه میزان است؟ تحریمها، در مقایسه با دیگر ابزارهای سیاست خارجی که در اختیار حکومتها است، تا چه اندازه مفیدند؟ پیامدهای احتمالی سیاسی و اقتصادی تحمیل تحریمها کدامند؟ امّا تا به یک پرسش اساسی‌تر پاسخ ندهیم، هیچ یک از این پرسشها قبال پاسخ گویی نیستند: تحریمهای اقتصادی چه کارکردهایی برای دولتها دارند؟ چگونگی پاسخ ما به این پرسش، ارزیابی مـا از تـجارب گـذشته در زمـینهٔ تـحریم، و توصیه‌های سیاسی ما برای آینده را نیز تعیین خواهد کرد.

پرسشهای مطرح شده در فوق، اساساً پرسشهای سیاسی و اقتصادی هستند و نه حقوقی. [در نتیجه] پاسخ گویی به آنها از اولویتهای حقوق دانان نیست. بنابر این ما باید به رشته‌های پژوهشی همچون علم سیاست، اقتصاد و مهمتر از همه روابط بین‌الملل متوسل شویم. اگرچه این رشته‌ها یک نظریه کاملی در مورد تحریمهای اقتصادی در اختیار ما قرار نمی‌دهند، اما بـا روشن ساختن چارچوبهای تحلیلی که تفکر ما در مورد تحریمهای اقتصادی در قالب آنها شکل می‌گیرد، به فهم ما کمک می‌کنند.

این مقاله به بررسی و نقد دو پژوهش که در زمینهٔ تحریمهای اقتصادی در رشـته‌های غیرحقوقی صورت پذیرفته، می‌پردازد: یکی، «تحریمهای اقتصادی تجدید نظر شده»، نـوشتهٔ گری هافباور و جفری اسکات، و دیگری، «دولتمداری اقتصادی»، نوشتهٔ دیوید بالدوین[1].

---

* Kenneth W. Abbott

1. Gary Hafboauer and Jeffrey Shott, Economic Sanctions Recansidered (1965); And, David

هر دو این پژوهشها در چارچوب سنت واقع گرایی پژوهش روابط بین‌الملل انجام شده‌اند. واقع گرایان معتقدند که روابط بین‌الملل در یک حالت خودسری[1] به وقوع می‌پیوندد. از دید آن، نهادهایی که بتوانند نظم را حفظ کنند، به تدوین و اجرای قواعد بپردازند، خیر عامه را تأمین نمایند، یا بتوانند دیگر کارهای حکومت را انجام دهند، نادرند. به نظر واقع گرایان، هیچ فرایند سیاسی متمرکزی که دولتها بتوانند برای دستیابی به اهداف متضاد با اهداف سایرین، از طریق آن اقدام کنند، وجود ندارند. بر همین اساس، واقع گرایان معتقدند که دولتها باید به خود متکی باشند، و به منظور دستیابی به اهدافشان تلاش کنند، تا بر دیگر دولتها تأثیر گذارند.

ابزار نفوذ دولتها به ترتیب افزایش اجبار، عبارتند از: (۱) متقاعد سازی و تبلیغات؛ (۲) دیپلماسی، شامل چانه زنی، مصالحه و بده بستان؛ (۳) تحریمهای اقتصادی؛ (۴) اقدام نظامی، اعم از آشکار و پنهان. واقع گرایان استفاده از این ابزار را یک واقعیت زندگی می‌دانند.

در مورد چگونگی کارایی ابزارهای نفوذ پرسشهایی وجود دارد. دراین زمنیه هم هافباور و اسکات و هم بالدوین تا حدودی تجدید نظر طلب‌اند و با این دیدگاه که تحریمهای اقتصادی کارایی خوبی ندراند، مخالفند.

با این حال، شیوه تفکر نویسندگان این دو پژوهش پیرامون تحریم، به ویژه درمورد کارکردها و اهداف آن، تفاوتهای زیادی با هم دارند. هافباور و اسکات بر استفاده از تحریم به عنوان روشی برای تغییر رفتار دولت تحریم شونده مطابق خواست دولت تحریم کننده، تأکید می‌ورزند: واژهٔ «اجبار» در عنوان این مقاله بر این دیدگاه دلالت دارد. در حالی که بالدوین به استفادهٔ مستقیم و اجبارآمیز از تحریم اشاره می‌کند، ولی عمدتاً بر استفادهٔ نمادین از تحریمها تأکید دارد. واژهٔ «پیام رسانی» در عنوان مقاله دال بر این دیدگاه است. مقابلهٔ این دو رهیافت به روشن شدن چارچوبهایی کمک می‌کند، که می‌توانیم تحلیلهای خودمان را در قالب آنها شکل دهیم.

همچنین مقایسهٔ این دو پژوهش، میزان تأثیر انتخاب یک چارچوب تحلیلی بر انتخاب

1. Anarchy

خط مشی‌های سیاسی را نشان می‌دهد. دیدگاه وسیعتر بالدوین در مورد اجبار و پیام رسانی، سؤالاتی جدی پیرامون اعتبار توصیه‌های سیاسی ارائه شده بوسیلهٔ هفباور و اسکات، برمی‌انگیزد. از آنجایی که این توصیه‌ها توجه زیادی را به خود معطوف داشته‌اند، به طور مشروح مورد بحث قرار خواهند گرفت.

۲. اجبار: تحریمهای اقتصادی تجدید نظر شده

هافباور و اسکات، در آغاز، شرایطی را که در آن، تحریمهای اقتصادی می‌تواند در دستیابی یک کشور به اهداف سیاست خارجی‌اش مؤثر واقع شود، مشخص می‌سازند. در حالی که این دو، در بحث مقدماتی خود، کارکردهای چندگانه‌ای را که تحریم می‌تواند داشته باشد، می‌پذیرند، اما در تحلیل واقعی‌شان، منحصراً بر استفادهٔ اجبارآمیز از تحریم برای تغییر سیاستها، رفتارها، یا توانایی‌های دولتی که هدف تحریم واقع شده، تمرکز دارند.

بخش زیادی از کتاب «تحریمهای اقتصادی تجدید نظر شده» مختصراً به توصیف ۱۰۳ مورد از تحریمهای اقتصادی قرن بیستم که از مطالعات موردی انجام شده در ادبیات روابط بین‌الملل گردآوری شده‌اند می‌پردازد. نویسندگان کتاب به هر مورد دو مقیاس عددی می‌دهند: یکی «نتیجهٔ سیاسی»[1]، که میزان دستیابی دولت تحریم کننده به اهداف خود از تحریک علیه دولت تحریم شده را نشان می‌دهد؛ و دیگری مقیاس «کمک تحریمها»[2] که نشان دهندهٔ میزانی است که تحریمها به هر گونه پیامد مثبت کمک کرده‌اند. با ضرب این دو رتبه بندی یک «رقم موفقیّت»[3] مرکب نتیجه می‌دهد، که عدد ۹ و یا بیشتر بر روی مقیاس یک تا شانزده نشانه «موفقیت» است.

سپس هافباور و اسکات، برای هر مورد، توان تعدادی از متغیرهای سیاسی و اقتصادی که پنداشته میشود بر کارایی تحریمها تأثیرگذارند، را تخمین می‌زنند، متغیرهای سیاسی شامل

---

1. "Policy Result" Scale
2. "Sanctions Contribution"
3. "Success Scare"

میزان همکاری بین‌المللی با دولت تحریم کننده، سلامتی اقتصادی و سیاسی دولت تحریم شده، و میزان کمک ارائه شده بوسیلهٔ سایر دولتها به دولت تحریم شده، می‌شود. متغیرهای اقتصادی شامل وابستگی تجاری دولت تحریم شده به کشور تحریم کننده، حجم نسبی اقتصاد دو کشور، و هزینه‌های اقتصادی تحمیل شده بر دولت تحریم شده، می‌گردد. متغیرهای انتخاب شده بوسیلهٔ نویسندگان، فهم آنها مبنی براین که تحریمها عمدتاً از طریق تحمیل مشکلات اقتصادی بر دولت تحریم شده، مؤثر واقع می‌شوند، را نشان می‌دهد.

همچنین، این دو پژوهشگر هر مورد را به اساس هدف اصلی که دولت تحریم کننده دنبال می‌کند، به یکی از این پنج مقوله اختصاص می‌دهند: (۱) ایجاد تغییر در یک سیاست اصلی[1] دولت تحریم شده؛ (۲) ایجاد تغییر در یک سیاست متوسط[2] دولت تحریم شده؛ (۳) بی‌ثبات کردن حکومت کشور تحریم شده؛ (۴) تضعیف توان بالقوهٔ نظامی آن؛ (۵) قطع یک ماجراجویی نظامی کوچک.

نهایتاً هافباور و اسکات به تحلیل روابط آماری بین چندین متغیر، از جمله هدف اصلی دولت تحریم کننده و اندازه‌گیریشان از موفقیت تحریمها می‌پردازند: این تحلیل به ارائه فهرستی از عوامل برای تعیین کارایی یا عدم کارایی تحریمها منتهی می‌شود.

شیوهٔ تحلیل هافباور و اسکات نتایج جالبی بدست می‌دهد. برای مثال این دو نویسنده نتیجه می‌گیرند که اگر تمام موارد، تحریمهای اقتصادی را مورد توجه قرار دهیم، متوجه می‌شویم که تحریمها بیش از آنچه گفته میشود، مؤثر بوده‌اند. در هجده مورد از چهل و چهار موردی که گفته می‌شود دولت تحریم کننده در پی تغییر یک خط مشی سیاسی نسبتاً متوسط دولت تحریم شونده، مثل گسترش تسلیحات اتمی و حقوق بشر، بوده است، نویسندگان «نمرهٔ موفقیت» ۹ یا بیشتر را تعیین می‌کنند. همین یافتهٔ آنها، کمک اصلی این کتاب به دیدگاه تجدید نظر طلب پیرامون تحریمهای اقتصادی است.

یک یافتهٔ دیگر، با پیامدهای تجدید نظر طلبانه، فقدان هرگونه همبستگی آماری قابل

---

1. Major Policy

2. Modest Policy

توجه بین موفقیت، آنگونه که تعریف شده، و میزان همکاری بین‌المللی در تحمیل تحریمها است. در بسیاری تحریمهای موفق، دولت تحریم کننده در صدد جلب همکاری دولتهای دیگر برنیامده است.

از طرف دیگر، لازم به ذکر است که در زمینه‌های بسیار محدودی موفقیت حاصل شده است. بیشتر تحریمهایی که موفق به تغییر «خط مشهای سیاسی متوسط» یک دولت گردیده‌اند، شامل تحریمهایی بوده که علیه دولتهای دوست یا بی‌طرف اعمال شده و نه دولتهای دشمن. در مقولات دیگر، موفقیت زمانی حاصل شده که هدف دولت تحریم کننده بی‌ثبات کردن حکومت تحریم شده ـ همراه با بکارگیری ابزارهای دیگر مثل اقدام پنهان ـ بوده است، و همچنین در تلاشهایی که برای قطع ماجراجویی کوچک نظامی متحدین با دولتهای بی‌طرف صورت پذیرفته، موفقیت حاصل شده است. براساس اندازه‌گیریهایی که هافباور و اسکات به عمل آورده‌اند، تلاشهایی که برای تغییر دادن خط مشی‌های اصلی سیاسی دولتهای تحریم شده، تضعیف توان بالقوهٔ نظامی این گونه دولتها، و قطع ماجراجویی نظامی دولتهای متخاصم، صورت پذیرفته، عمدتاً ناموفق بوده‌اند. موفقیت بیشتر زمانی حاصل شده که دولت یا حکومت تحریم شده از لحاظ سیاسی و اقتصادی ضعیف بوده‌اند. علاوه بر این، به نظر می‌رسد نرخ موفقیت تحریمهای اقتصادی در پانزده سال گذشته به میزان زیادی کاهش یافته، به ویژه در موارد تغییر خط مشی‌های سیاسی متوسط که از دههٔ ۱۹۷۰ بخشی از سیاست خارجی ایالات متحده بوده است.

یک هشدار مهم باید به یافته‌های فوق اضافه گردد. و آن اینکه، در حالی که متدولوژی هافباور و اسکات، یک روش پذیرفته شده برای تحلیل دقیق اطلاعات پیچیده و متغیر است، با این حال این متدولوژی مستلزم میزان زیادی قضاوت ذهنی است. برای بررسی این موضوع در موردکار آنها، دو سطح قضاوت وجود دارد: یکی قضاوت نویسندگان مطالعات موردی اولیه، و دیگری قضاوت هافباور و اسکات در اختصاص نمرات عددی به تحلیل‌شان. در نتیجه حتی اگر بتوان چارچوب تحلیلی این دو نویسنده را پذیرفت، پژوهشگران دیگر ممکن است به نتایج

کاملاً متفاوت برسند. نتایج هافباور و اسکات، قبل از اینکه به عنوان مبنایی برای نتیجه‌گیری‌های مهم سیاسی بکار روند، باید بوسیلهٔ مطالعات تجربی دیگران تصدیق شوند.

با این حال در اینجا آنچه برای ما مهم است، دقت یافته‌های هافباور و اسکات نیست، بلکه چارچوبی است که آنها در قالب آن پیرامون تحریمهای اقتصادی فکر می‌کنند و عواملی که آنها را موفق می‌سازد. برداشت صریح آنها از تحریمهای اقتصادی به عنوان ابزاری برای مجبور ساختن دولتهای تحریم شده به تغییر سیاستهایشان، با ایجاد مشکلات اقتصادی برای آنها، در سطح وسیعی پذیرفته شده است. اما این تنها دیدگاه ممکن نیست.

۳. پیام رسانی: دولتمداری اقتصادی

روش دیوید بالدوین تحلیلی است و نه تجربی. فرض بالدوین بر این است که ارزش اشکال مختلف دولتمداری اقتصادی، از جمله تحریمهای اقتصادی، بواسطهٔ روشهای بکارگرفته شده برای تحلیل آنها، کمتر از حد واقعی تخمین زده شده است. وی تلاش می‌کند چارچوب کاملتری برای تفکر و تعمق پیرامون ابزارهای اقتصادی قدرت بین‌المللی ارائه دهد.

مهمترین عنصر چارچوب تحلیلی بالدوین این توصیه است که، فرد قبل از تحلیل یا ارزیابی هرگونه تحریم اقتصادی، ابتدا باید، به دقت و بطور مشروح، تعیین کند که «چه کسی سعی در مجبور ساختن چه کسی به انجام چه کاری دارد». بزرگترین کمک بالدوین توضیح متقاعدکنندهٔ وی مبنی براین است که تحریمهای اقتصادی به دو سمت ممکن است جهت‌گیری شده باشند: (۱) مخاطبین چندگانه[1]، که از میان آنها، دولت تحریم شده ممکن است مهمترین مخاطب نباشد؛ (۲) و اهداف چندگانه[2]، که ممکن است، فقط مجبور ساختن دولت تحریم شده، از طریق فشارهای اقتصادی نباشد.

بالدوین با این امر موافق است که فشار اقتصادی یکی از اهداف تحریمهای اقتصادی است. اما وی برخلاف هافباور و اسکات، استدلال می‌کند که تحمیل هزینه‌های اقتصادی بر

---

1. Multiple audience
2. Multiple Goals

دولت تحریم شده، به خاطر عدم موافقت با خواسته‌های دولت تحریم کننده، باید یک روش موفقیت آمیز اعمال نفوذ در نظر گرفته شود، حتی اگر دولت تحریم شده رفتار یا سیاست خود را تغییر ندهد. این رهیافت با دیدگاه حکومت ایالات متحده، که تحمیل هزینه‌هایی به خاطر عدم موفقت را اغلب به عنوان انگیزه‌ای برای استفاده از تحریمهای اقتصادی ذکر می‌کند، منطبق است، اما با دیدگاه مفسرین منطبق نیست.

مهمتر از همه، تبیین بالدوین از چگونگی و چرایی استفادهٔ دولتها از تحریمهای اقتصادی برای ارسال پیام به دیگران است. بالدوین با مقایسهٔ دولتهای به هم وابسته و شرکت کنندگان در یک وضعیت چانه زنی، این نظریه توماس شیلینگ، یکی از نظریه پردازان برجستهٔ استراتژی را نقل می‌کند که:

> **ماهیت چانه زنی، ارسال مقصود[1]، ادراک مقصود[2]، دستکاری انتظارات[3] مربوط به آنچه یک طرف خواهد پذیرفت یا رد خواهد کرد، انتشار تهدیدات[4]، پیشنهادات و تضمین‌ها، به نمایش گذاشتن عزم[5] و شواهد توانایی‌ها، ابلاغ محدودیتهای موجود بر سر راه آنچه یک طرف می‌تواند انجام دهد، ...**
> **اقدام به تحریم برای تحمیل تفاهم و توافق، تلاش برای متقاعدسازی و آگاه کردن، و ایجاد خصومت، دوستی یا احترام متقابل و ... است.**

ارسال اطلاعات تمام این فرایندها را در برمی‌گیرد، و در روابط بین‌الملل تحریمهای اقتصادی اغلب به عنوان وسیلهٔ ارسال پیام استفاده می‌شوند. با این حال لازم به ذکر است که ارسال اطلاعات در این زمینه‌ها، صریح و رسا نیست، اما سودمند است. این امر چنان محاسبه شده که به پیشبرد منافع دولت تحریم کننده کمک می‌کند.

انجام مقایسه‌ای بین خودسری روابط بین‌المللی و یک بازار اقتصادی می‌تواند مفید

1. Communication of Intent
2. Perception of Intent,
3. Manipulation
4. Issuance of Threats
5. Resolue

باشد. نزدیک‌ترین قیاس، قیاس با یک بازار انحصاری[1] است، که در آن شرکتهای عمده همگی در بازار صاحب قدرت‌اند و بین آنها وابستگی متقابل وجود دارد. به این صورت که رشد و سود هر یک به اقدامات دیگران بستگی دارد. هر شرکت قیمتها و خطوط تولید خود را برپایه تخمینش از آنچه سایر شرکتها انجام خواهند داد، تنظیم می‌کند، و هر یک از آنها بر پایه تخمینش از چگونگی عکس‌العمل دیگران تصمیم به انجام کاری می‌گیرد و غیره. در یک چنین صحنه‌ای همچنانکه شیلینگ پیشنهاد می‌کند، دستکاری اطلاعات مربوط به مقاصد، انتظارات، توانایی‌ها و غیره بخش اساسی بازی است.

در سطح وسیع‌تر، در هر بازاری که اطلاعات ناقص و دستیابی بـه آن پـرهزینه است، «فروشندگان» انگیزه‌ای برای ارسال اطلاعات دقیق به «خریداران» خواهند داشت، تا اینکه تمایل خریداران برای مشارکت در مبادلات[2] را فازیش دهند، که این امربطور بالقوه به نفع هر دو طرف است. این کار در بازارهای اقتصادی از طریق تبلیغات و تضمینهای تولیدی صورت می‌پذیرد. به طریق مشابه، در روابط بین‌الملل نیز یک دولت ممکن است مایل به ارسال اطلاعات دقیق در مورد خودش باشد، از جمله اینکه تا چه اندازه نسبت به یک موضوع خاص نگران است؛ اگر یک رفتار خاص تکرار نشود، نظر آن دولت چیست؛ به چه میزان نسبت به یک موضعی که اتخاذ کرده متعهد است؛ و اگر دیگران با تقاضاهایش موفقت نکنند، چه مجازاتهایی بر آنها تحمیل خواهد کرد. بنابر این، ایالات متحد، تحریمهای اقتصادی را برای نشان دادن موارد زیر بکار برده است: (۱) نشان دادن تعهدش نسبت به مخالفت باکمونیسم در نیمکرهٔ غربی، مانند تحریم کوبا؛ (۲) تصمیم این کشور مبنی بر مخالفت باگسترش حوزهٔ نفوذ شوروی، مـانند تـحریم اتـحاد شوروی به دنبال اشغال افغانستان توسط این کشور؛ (۳) عزم این کشور در مقاومت در برابر باج خواهی، همانند تحریم ایران؛ و (۴) تمایل این کشور برای توسل به اقدام نظامی در صـورت تداوم رفتار غیرقابل قبول، همانند تحریم لیبی.

---

1. Qligapolistie Market. بازاری که در انحصار چند شرکت است.
2. transactions

بنابر این اگر هدف تحریم تغییر سیاستهای دولت تحریم شده باشد، این هدف از طریق ابزارهایی به غیر از تحمیل هزینه‌های اقتصادی نیز قابل دست یابی است. تحریم ممکن است موجب احساس شرمندگی یا انزوای سیاسی حکومت تحریم شده گردد؛ می‌تواند به عنوان تهدیدی برای اقدام شدیدتر در آینده بکار رود ؛ ممکن است صرفاً فرصتی برای دولت تحریم شده جهت تجدید نظر در سیاستهایش فراهم آورد. به نظر می‌رسد، اهداف روانی از این قبیل، مشخصهٔ اصلی تحریمهای آمریکا علیه آفریقای جنوبی بوده باشد، چرا که این ابزارها به اندازهٔ اقدام اجبارآمیز از طریق تحمیل هزینه‌های اقتصادی، قوی نبوده‌اند.

همچنین برای یک دولت ممکن است به همان اندازه مهم باشد که اعتدال تعهد یا قصدش را برای اقدام محتاطانه، نشان دهد. اگر دولتهای دیگر، آنچه را که یک دولت می‌خواهد انجام دهد، بیش از حد واقعی تخمین بزنند، ممکن است ابزارهای متقابل خصمانه بکار گیرند، راههای ارتباط دیگر را قطع کنند، یا صرفاً یک چارچوب ذهنی خصمانه را بپذیرند، و در نتیجه مذاکره مشکل شود. بنابر این، ایالات متحده از تحریمهای اقتصادی متوسط برای اعمال فشار نسبی نیز استفاده کرده است: (۱) به منظور حفظ حمایت همسایگان دولت تحریم شده، مانند تحریمهای ایران؛ (۲) برای خنثی کردن تصویر خشن همیشگی خود در آمریکای لاتین مانند تحریم کوبا؛ و (۳) برای نشان دادن تمایل خود به حفظ دیگر تماسها، همانند مستثنی کردن فروشهای قراردادی از تحریم غلّه علیه شوروی. ظاهراً، این گونه پیامها که دال بر میانه روی است، عناصر مهّمی از تحریمهای ایالات متحده علیه آفریقای جنوبی را نیز تشکیل می‌داده‌اند.

در یک بازار اقتصادی، اطلاعات فرستاده شده بوسیلهٔ «فروشنده» در ارتباط با یک معاملهٔ خاص همواره مورد شک و سوء ظن است. خریداران اغلب ورای این اطلاعات و به اعتبار فروشنده می‌نگرند، و فروشندگان عاقل نیز شدیداً از اعتبار خود دفاع می‌کنند. در روابط بین‌الملل نیز اشتهار به اقدام، پایه بندی به تعهدات، یا به میانه روی می‌تواند سرمایهٔ با ارزشی برای یک دولت باشد. بنابر این هدف تحرمیهای اقتصادی به همان اندازه که ممکن است تأثیرگذاری بر کشورهای ثالث و آغاز مرحله‌ای جدید برای تعاملات آینده باشد، ممکن است

تغییر سیاستهای دولت تحریم شده نیز باشد. در چنین مواردی دولتها ممکن است اقدام به تحریم کنند، اگرچه آنها می‌دانند که تغییر سیاستهای تجاوزکارانهٔ دولت تحریم شده، عملاً غیرممکن است. همچنین ممکن است با هیاهو اقدام به تحریم کنند،گرچه، همچنانکه بسیاری از منتقدین اشاره می‌کنند، این امر ممکن است مقاومت دولت هدف تحریم واقع شده را افزون‌تر سازد.

پیامد دیگر تحلیل بالدوین شایان توجه زیادی است. تحریمهایی که مقصود از آنها، نشان دادن پایبندی به تعهد یا تهدید، یا به نمایش گذاردن رهبری است، باید به منظور اثبات تمایل دولت تحریم‌کننده به تحمل هزینه‌ها جهت پی‌گیری هدف اعلام شده، ابزارهایی را نیز که برای دولت تحریم کننده پرهزینه‌اند، دربرگیرد. بهترین مثال تحریم غلّهٔ شوروی است: از نظر بالدوین، اعتبار تعهد حکومت آمریکا به مقاومت در برابر توسعه شوروی به خارج از اروپای شرقی، با تمایل این کشور به پذیرش هزینه‌های اقتصادی و سیاسی ناشی از محدود سازی صادرات غلّه، تقویت شد. از طرف دیگر، امتناع این کشور از پذیرفتن هزینه‌های مشابه در طول بحران حکومت نظامی لهستان، به شدت به رهبری آمریکا در غرب صدمه زد.

بر همین اساس پیام یک تعهد بسیار شدید، تنها با ابزارهای فوق‌العاده و پرهزینه می‌تواند به نحو معتبری ارسال شود. به همین خاطراست که برخی محدودیتهای تجاری فرامرزی آمریکا، برای مثال آنهایی که براساس مقررات کنترل دارایی‌های خارجی[1] انجام می‌شوند، چنان طراحی نشده‌اند که جریان کالا به دولتهای تحریم شده را ممنوع سازند، تا اینکه، در صورت لزوم با نشان دادن تمایل به پذیرش اختلافات با متحدین، پیام یک تعهد قوی فرستاده شود.

در اینجا ارائه یک مثال عینی از چگونگی تحلیل اهداف و مقاصد یک سری تحریمهای اقتصادی خاص، می‌تواند مفید باشد. یک مثال خوب، تفسیر بالدوین از تحریم کوبا بوسیلهٔ آمریکا است. از دید بالدوین، که عمدتاً بوسیلهٔ بیانیه‌های رسمی تأئید می‌شود، اهداف و مقاصد

---

1. Foreign Assets Cantrol Regulation

آمریکا شامل موارد زیر بوده است:

(۱) در مورد کوبا، هدف آمریکا، کاهش تمایل کاسترو برای صدور انقلاب؛ کاستن از توانایی وی برای انجام این کار؛ وارد آوردن فشار بر کوبایی‌ها بخاطر حمایت از کاسترو؛ و اعلان حمایت از مخالفین کاسترو در داخل و خارج از کوبا، بوده است. اگرچه آمریکا هرگونه تمایل برای سقوط کاسترو را رد می‌کرد، اما این نیز یکی از امیدواریهای این کشور بود.

(۲) در مورد شوروری، اعلام رد پذیرش نفوذ کمونیسم یا شوروری در نیم کرهٔ غربی و اعمال فشار به شوروری به خاطر حمایت از کاسترو از جمله اهداف آمریکا بود. گسترش نفوذ شوروی در این نیم کره به عنوان یک رویداد فوق‌العاده تلقی می‌شد، که مثل مداخلهٔ شوروی در افغانستان، ابزارهای فوق‌العاده‌ای برای انتقال این برداشت بکار گرفته شد.

(۳) در مورد آمریکای لاتین، نشان دادن مخالفت شدید آمریکا با کمونیسم در نیمکرهٔ غربی؛ خصوصاً تضمین دادن به حکومتهای غیرکمونیست، هشدار به جنبشهای کمونیستی و ارسال پیام به تمام طرفهای علاقمند که ایالات متحده قصد دارد قویاً با نفوذ کمونیسم مقابله کند. هدف دیگر این بود که با تضعیف اقتصاد کوبا، تضمین کند که کوبای کمونیست به نمونهٔ جذابی برای کشورهای همسایه تبدیل نمی‌شود.

(۴) در مورد متحدین غربی، اثبات عزم ایالات متحده مبنی بر مخالفت با گسترش کمونیسم. این بخشی از اعمال رهبری آمریکا در حفظ سیاست سد نفوذ پس از جنگ جهانی دوم بود.

(۵) در مورد دیگر کشورهای در حال توسعه، هدف آمریکا نشان دادن مخالفت خود با نفوذ کمونیسم و اتحاد شوروی بود.

ممکن است کسی با برخی از اهداف فوق موافق باشد. با این حال، اگر آنها در واقع اهداف حکومت آمریکا باشند، منطقاً روشن به نظر می‌رسد که حداقل برخی از آن اهداف بطور نامحسوسی بدست آمده‌اند. از یک دیدگاه دیگر، هافباور و اسکات تحریم کوبا را یک شکست تحقیرکننده ارزیابی می‌کنند و براساس مقیاس یک تا شانزده، بر آن نمرهٔ ۱ می‌دهند. اما از دیدگاه

وسیعتر بالدوین، درک این مطلب که چگونه یک چنین ارزیابی می‌تواند توجیه شود، مشکل است.

وقتی مسئلهٔ اساسی راههای جایگزین را در نظر می‌گیریم، ارزیابی نسبتاً مثبت از تحریم کوبا مناسب‌تر به نظر می‌رسد. در آن شرایط دست به هیچ اقدامی نزدن، آسان بود، امّا تداوم تجارت همچون گذشته، پیامی را در مورد علاقه و تعهد آمریکا به مخاطبین مختلف ارسال می‌داشت که کاملاً با آنچه عملاً سیاستگذاران آمریکا به آن معتقد بودند، و مایل به ارسال آن بودند، تفاوت داشت. متقاعد سازی و تبلیغات، احتمالاً نتیجهٔ کمی به همراه داشت، و تنها به عنوان ارسال نگرانی و تعهد ضعیف در نظر گرفته می‌شد. دیپلماسی نیز ممکن بود بی‌اثر باشد و ضعیف پنداشته شود. همچنین می‌تواند دال بر پذیرش مشروعیت حکومت کاسترو باشد، و این دقیقاً همان چیزی بود که ایالات متحده در پی رد آن بود. بالاخره، اقدام نظامی در همهٔ بخشها، به ویژه آمریکای لاتین پاسخی بسیار شدید پنداشته می‌شد و یادآور دیپلماسی قایقهای توپدار بود. از دیدگاه سیاستگذاران آمریکایی، تحریمهای اقتصادی به عنوان تنها پاسخ منطقی در نظر گرفته می‌شد.

ارزیابی عمدتاً مثبت بالدوین از دولتمداری اقتصادی نباید ما را به این سمت هدایت کند که خطرات قابل توجه استفاده از تحریمهای اقتصادی برای نشان دادن علاقه، تعهد و عزم ملی، نادیده گرفته شود. یک خطر، از مشکل فزایندهٔ حمایت از چنین پیام رسانی‌هایی با اقدام مؤثر، منشاء می‌گیرد. هافباور و اسکات نشان داده‌اند که مجبور ساختن دیگر دولتها با تحریمهای اقتصادی بسیار مشکل است. حتی استفاده از نیروی نظامی نیز نتیجه‌ای مناسب را تضمین نمی‌کند، و هزینه‌های اقدام نظامی می‌تواند بسیار زیاد باشد. علاوه بر این محدودیتهای حقوقی، اخلاقی، و عملی بسیاری بر سر راه استفاده اززور وجود دارد. برخی از تحلیل گران برجسته استدلال کرده‌اند که کارایی تمام ابزارهای تأثرگذاری بر سایر دولتها در حال کاهش است، هافباور و اسکات این روند را در مورد تحریمهای اقتصادی با سند و مدرک نشان داده‌اند. اگر تحریمهایی که برای نشان دادن تعهد یا تهدید به اقدام شدیدتر صورت می‌گیرند، با ابزارهای

اجبار آمیز مؤثرتر پشتیبانی نشوند، چنین پیامهایی ممکن است به عنوان «گریهٔ گرگ»[1] تعبیر شوند، و برای اعتبار آن دولت مضر باشند، به ویژه زمانی که یک یا چند تا از تلاشهای گذشته، «شکست خورده» پنداشته شده باشند.

یک خطر دیگر از نقش هزینه‌ها در فرایند پیام رسانی ناشی می‌ود. بالدوین به نحو متقاعد کننده‌ای استدلال می‌کند که یک دولت تنها زمانی می‌تواند پیام رهبری و تعهد خود را ارسال دارد که مایل به بکارگیری ابزارهای پرهزینه باشد. با این حال، همانقدر که این ایده ممکن است در یک بستر خاص معتبر باشد، با گذشت زمان این عقیده می‌تواند دستورالعملی برای فاجعه باشد، به ویژه برای دولتی که از یک سیاست خارجی فعال و جایگاه رهبری در یک اتحادیه برخوردار است. این ایده که برای نشان دادن تعهد بسیار قوی باید از ابزارهای فوق‌العاده‌ای استفاده شود، با تحت فشار قرار دادن آن دولت برای استفاده از ابزارهای پرهزینه‌تر، مشکل را بدتر می‌کند.

با این حال، براساس تحلیل بالدوین، این خطرات اجتناب ناپذیر نیستند؛ بلکه آنها خطرات ناشی از بکارگیری مشتاقانهٔ زوراند. بالدوین خود به سیاستگذاران توصیه می‌کند که قبل از تصمیم‌گیری در مورد تحریمهای اقتصادی، شرایط هرگونه وضعیت سیاست خارجی را با دقت زیاد تحلیل کنند، از تحریمها انتظارات زیادی نداشته باشند، و به پیامدهای عدم انجام هیچ کاری، توجه کنند. براساس هر چارچوب تحلیلی این سفارشها صحیح‌اند.

۴. کاربرد تحلیل پیام رسانی: «نه دستور»[2] هافباور و اسکات

هافباور و اسکات از مطالعه تحریمهای اقتصادی قرن بیستم، نه نتیجهٔ کلی می‌گیرند، که با فروتنی، آنها را «نه دستور» می‌نامند. آنها این دستورات را به عنوان فهرستی از «بایدها» و «نبایدها» به سیاستمداران توصیه می‌کنند.

با این حال تحلیل هافباور و اسکات با تمام اهمیتی که دارد، کامل نیست. این تحلیل با

---

1. "Crying Wolf"

2. Nine Commandments

تحریم تنها به عنوان ابزار اجبار برخورد می‌کند: ایجاد تغییر در سیاستها، توانایی‌ها و حکومت کشورهایی که مستقیماً هدف تحریم واقع شده‌اند. در تحلیل وسیعتر بالدوین نیز، که به تحریم به عنوان شیوه‌ای برای ارسال پیام و ابزار اجبار می‌نگرد، برخی از توصیه‌های ارائه شده، نامناسب به نظر می‌رسند. در اینجا به منظور نشان دادن میزانی که توصیه‌های سیاسی بوسیلهٔ چارچوبهای تحلیلی استفاده شده، تعیین می‌شوند، به بحث و بررسی چند مثال می‌پردازیم.

دستور ۱) «لقمهٔ بزرگتر از دهانتان برندارید»، دستور ۲) «ضعیف و ناتوان را انتخاب کنید».

این دو توصیه این نکته را می‌رساند که تحریمهای اقتصادی به ندرت می‌توانند، تغییرات عمده‌ای در سیاست دولتهایی که از لحاظ سایسی و اقتصادی قوی هستند، پدید آورند. واقعیت این است که مخالفت بااین پیشنهاد مشکل است. با این حال، در مورد این دستور به عنوان توصیه سیاسی، سه مشکل عمده وجود دارد. اول، هر دو این توصیه‌ها ضرورت انتخاب میان ابزارهای سیاسی جایگزین را نادیده می‌گیرند. به ویژه زمانی که تصمیم گرفته شده یک هدف مشکل دنبال شود. دقیقاً همین محدودیتها را می‌توان در مورد متقاعد سازی، دیپلماسی، و به ویژه پس از جنگ ویتنام، در مورد نیروی نظامی، مطرح کرد. اما حکومت ممکن است ضرورت انتخاب یک روش اقدام را احساس کند. علاوه بر این، در بسیاری موراد، مثل تحریم کوبا، بدیلهای دیگر ممکن است حتی نامناسب‌تر باشند.

دوم، این دو توصیه منعکس کننده دیدگاه نویسندگان در مورد «موفقیت» است: یک تغییر عملی در سیاستها و توانایی‌ها، یا حکومت دولت تحریم شده، که تحریمها کمک زیادی به این امر کرده باشد. اما، دولت تحریم کننده ممکن است بتواند هزینه‌هایی بر دولت تحریم شده، تحمیل کند، حتی اگر به هیچ تغییری در سیاست آن دولت منتهی نشود. این امر، در جهانی که تأثیرگذاری بر دیگران مشکل است، حداقل به عنوان یک موفقیت جزیی شناخته می‌شود.

سوم، این توصیه‌ها، پیامی را که تحریم می‌تواند به مخاطبین مختلف بدهد نادیده می‌گیرند. حتی اگر تحریمها نتوانند دولت تحریم شده را مجبور به تغییر رفتارش کنند، با فشار سیاسی و اخلاقی که بر آن وارد می‌آورند، موجب می‌شوند تا در سیاستهایش تجدید نظر کند، یا

این پیام را به آن می‌دهند که ابزارهای قوی‌تری ممکن است در آینده بکار گرفته شود. اعمال تحریم، در بستری که در گذشته نیروی نظامی استفاده شده و یا استفاده از آن در حال حاضر ممکن به نظر می‌رسد، می‌تواند به دولت تحریم شده (و همسایگانش) اطمینان دهد که در حالی که دولت تحریم کننده با سیاستهای دولت تحریم شده مخالف است، با این حال قصد دارد با احتیاط عمل کند.

گرچه تحریمهای یک جانبه به تنهایی قادر به ایجاد تغییر نیستند، اما می‌توانند برای نشان دادن رهبری و تعهد، تمرکز توجه بر یک موضوع، و کسب حمایت بین‌المللی، استفاده شوند. از همه مهمتر اینکه روی سخن تحریمها می‌تواند به مخاطبین دیگر غیر از دولت تحریم شده، باشد. و به آنها هشدار دهد که اگر سیاستهای خاصی در پیش گیرند، دولت تحریم کننده با استفاده از تحرمیهای اقتصادی یا دیگر ابزارها، علیه سیاستهای مورد نظر اقدام خواهد کرد. بنابر این اصلاً عاقلانه نیست که تمام این کارکردهای ممکن را از پیش نادیده بگیریم.

در مورد «دستور دوم» لازم به ذکر است که سیاستی که از تحریم اقتصادی تنها علیه دولتهای «ضعیف و ناتوان» بهره‌برداری می‌کند، ممکن است پیامهای نامطلوبی ارسال نماید. این امر می‌تواند به دولتهای کوچک نشان دهد که دولت تحریم کننده، با قلدری رفتار می‌کند، و این بی‌اعتباری ممکن است به دیگر اهداف سیاست خارجی آن دولت نیز صدمه بزند. از طرف دیگر یک چنین سیاستی می‌تواند دولتهای قوی را متقاعد سازد که دولت تحریم کننده مایل به انجام هیچ اقدامی علیه آنها نیست، آشکار است که این امر نیز پیامدهای نامطلوبی به همراه دارد.

دستور ۳) «به دوستانت حمله کن نه دشمنان»

این توصیه عجیب و غریب به نظر می‌رسد، گرچه در طول مناقشه بر سر خط لوله شوروری در سال ۱۹۸۲ بسیاری از اروپاییان معتقد بودند که ایالات متحده به این توصیه عمل می‌کند. هافباور و اسکات این توصیه را براساس این یافته مطرح می‌کنند که، از لحاظ تاریخی، تحریمهای بکار گرفته شده علیه دولتهای دوست یا بی‌طرف، موفق‌تر از تحریمهای انجام شده

علیه کشورهای متخاصم بوده است. تحریمهای مالی آمریکا علیه بریتانیا و فرانسه که در پاسخ به اقدامات آنها در بحران سوئز بکار گرفته شد، یک نمونه از چنین موفقیتی است. اما موفقیت در این موارد ممکن است به علت روابط اقتصادی نزدیک بین کشورای دوست، ارزش روابط کلی آنها، نفوذ اخلاق یا عوامل دیگر باشد.

با این حال به نظر می‌رسد که تقدیس یک توصیه سیاسی که امکان استفاده از تحریم علیه کشورهای متخاصم را رد می‌کند، در حالی که به امتحان از آن علیه دوستان تأکید می‌ورزد، به عنوان یک «دستور»، جای تأسف دارد. تحریم علیه متحدین ممکن است جایگاهی داشته باشد، امّا به نظر می‌رسد سیاستی که عملاً توصیه شده، احتمال ارسال پیامدهای نامطلوب را افزایش دهد.

دستورات ۴ و ۵) «حداکثر هزینه را بر کشور هدف تحمیل کن»؛ «تحریمها را قاطعانه و با عزم بکار ببر».

این توصیه‌ها، اساساً به سیاستگذار نصیحت می‌کند که صریح و سخت عمل کند. اگر هدف دولت تحریم کننده فقط تهدید و اجبار یا بی‌ثبات کردن یک حکومت باشد، این توصیهٔ خوبی است. با این حال در بسیاری موارد، اهداف دولت تحریم کننده بسیار پیچیده‌تر است.

همچنانکه در بالا گفته شد، تحریم، ممکن است به عنوان راهی برای نشان دادن میانه روی و خویشتن داری به دولت تحریم شده و همسایگان آن بر اقدام نظامی ترجیح داده شود. تحریم ممکن است به نحوی سازمان داده شود تا این پیام را به دولت تحریم شده برساند که تحریم کننده مایل است تا میزانی از مناسبات را حفظ نماید. همچنین تحریم ممکن است چنان طراحی شود که دولت تحریم کننده را از اقدام تلافی جویانه باز دارد یا مانع از کمک دولت ثالث به تحریم شونده گردد.

برای مثال، وقتی جامعه ملل تحریمهایی را بر ایتالیا تحمیل کرد، دولتهای اصلی تحریم کننده، یعنی بریتانیا و فرانسه، خوستار آن بودند که تحریمها چنان تنظیم شود تا مانع از آن شود

که ایتالیا مجبور به اعلان جنگ علیه خود آنان گردد. آنها همچنین می‌خواستند که از بی‌ثبات کردن حکومت موسولینی به حدی که موجب بی‌نظمی شود و احتمالاً موجب روی کار آمدن یک حکومت کمونیست گردد، خودداری کنند. به طریق مشابه به نظر می‌رسد یکی از اهداف تحریم اقتصادی ۸۰-۱۹۷۹ آمریکا علیه ایران، اجتناب از بی‌ثبات کردن وضعیت به حدی بود که موجب هرج و مرج در منطقه و احتمالاً مداخلهٔ شوروی گردد. در موارد این چنینی، توصیه به اقدام سریع و سخت خطاست.

دستور ۶) «اگر لازم است که از قیمت آن سؤال کنید، نمی‌توانید قایق بادی بخرید»

این دستور بر پایه یافته‌های هافباور و اسکات قرار دارد که تحریمهایی که برای دولت تحریم کننده پرهزینه بوده، معمولاً کمتر از آنهایی که هزینهٔ متوسطی در برداشته‌اند، موفقیت آمیز بوده‌اند. توصیهٔ آخر این است که «بهای زیادی برای تحریمها نپردازید».

پیرامون مشکل اصلی که در مورد این توصیه وجود دارد، قبلاً بحث شد: این توصیه برپایه یک تعریف کوته نظرانه از موفقیت استوار است، که این نیز به نوبه خود برپایه فهم تنگ نظرانه‌ای از اهداف تحریمهای اقتصادی قرار دارد. براساس تحلیل بالدوین، تمایل بـه تحمل هزینه‌ها برای اعلام نگرانی، تعهد، و رهبری ـ به دولت تحریم شونده، متحدین، و تمام دولتهایی که مستقیماً در یک تحریم خاص دخالت ندارند ـ ضروری است. همچنین، بی‌میلی آشکار نسبت به تحمل هزینه‌ها، می‌تواند مانع از رهبری شود، پیامهای نامطلوب بـه دولت تحریم شونده و دیگر اهداف بالقوه برساند، و به اعتبار دولت تحریم کننده از نظر اقدام و تعهد، خدشه وارد آورد. این تحلیل تا حدی درست. اما موارد زیادی وجود دارد که در آن توصیهٔ هافباور و اسکات نتیجهٔ عکس می‌دهد. این توصیه همچنین مسئلهٔ بدیلها را در نظر نمی‌گیرد: این امر کاملاً محتمل است، که همهٔ راههای ممکن برای اقدام، از جمله، انجام ندادن هیچ کاری، هزینه‌های زیادی از انواع مختلف، مثل خدشه وارد کردن بر اعتبار دولت تحریم کننده به همراه داشته باشد، در این وضعیت توصیه به اجتناب از تحریمهای اقتصادی پرهزینه، کمک چندانی نمی‌کند.

۵. نتیجه گیری

این مقاله تلاش کرده دو نکتهٔ مرتبط به هم را مطرح کند. اول، چارچوب کلی که فرد در قالب آن پیرامون تحریم اقتصادی فکر می‌کند، به ویژه فهم وی از کارکردهایی که تحریم برای دولتها انجام می‌دهد، و بر ارزیابی او از تجارب گذشته و توصیه‌های سیاسی او برای آینده تأثیر می‌گذارد. نوشته‌های کمی در مورد تحریمهای اقتصادی وجود دارد که همانند دو کار بررسی شده در اینجا، دیدگاه نویسندگان را به روشنی بیان کند. آنهایی که در آینده در مورد این موضوع تحقیق می‌کنند بهتر است از کار آنها پیروی کنند.

دوم، چارچوب تحلیلی وسیع ارائه شده بوسیلهٔ بالدوین احتمالاً ارزیابی ظریف‌تر و کامل‌تر، و توصیه‌های سیاسی متعادل‌تر و مناسب‌تری نسبت به دیدگاه تنگ نظرانه و عامیانه‌تر طرح شده بوسیلهٔ هافباور و اسکات ارائه می‌دهد. این دو نویسنده در دستورات پایانی‌شان به سیاست گذاران سفارش می‌کنند که «قبل از پرش، نگاه کن». قبل از بکار بردن تحریمهای اقتصادی در مورد ابزارها، اهداف، هزینه‌ها و منافع، دقیقاً فکر کن. این نصیحت صحیح است، اما بالدوین نشان داده است که عواملی که باید در نظر گرفته شود، پیچیده‌تر از آن است که هافباور، اسکات و بیشر ما، شناخته‌ایم.

منبع:

Kenneth W. Abbott, Coercion and Cammunication: Fromeworks for Evaluation of Economic Sanctions',

New york Journal of International Law and Politics, No, 19. P.P. 721-707, (1987).

(Whole Issue on Sanctions).

تحریمهای اقتصادی و روابط بین‌الملل

فرانکلین ویو کاناندا[#] ترجمهٔ سید محسن علی سبحانی

پیش گفتار

آنچه در زیر می‌آید خلاصه‌یی است ازکنفرانس «تحریمهای اقتصادی و روابط بین‌الملل» که در دانشگاه بانوی ما[1] در تاریخ ۲ تا ۴ آوریل ۱۹۹۳ برگزار گردیده است. این کنفرانس که توسط مجمع چهارم آزاری[2] و انستیتوی جون ب. کروچ[3] برای مطالعات صلح بین‌المللی برگذار گردیده بود بیش از ۱۵۰ نفر را دور هم جمع کرده بود تا از نظرات ۲۰ نفر استاد درباره ابعاد اقتصادی، سیاسی و اخلاقی استفاده از تحریم و تأثیر مشخص تحریمها در آفریقای جنوبی، هائیتی، یوگسلاوی سابق و عراق مطلع شوند.

اثرات اقتصادی و سیاسی

ضمیر جیمز نگوبی[4] و کیمبرلی الیوت[5] گزارش دادند که اعمال تحریمهای اقتصادی چند جانبه در سالهای اخیر بطور فزاینده‌ای متداول شده است. در چهار دههٔ اولیه عمر خود، سازمان ملل تنها دو بار اقدام به تحریم نمود، یکی نسبت به رودزیای جنوبی در سال ۱۹۶۶ و دیگری نسبت به آفریقای جنوبی در سال ۱۹۷۷. ولی در سه سال گذشته تحریمهایی سه بار تحمیل شده‌اند ـ در عراق، یوگسلاوی سابق و لیبی و تحریمهای تسلیحاتی برعلیه سومالی، لیبریا و مناطق تحت کنترل خمرهای سرخ در کامبوج برقرار گردیده‌اند. به قول نگوبی اکنون «شدت فعالیت» در مورد مسأله تحریمها متمرکز است. هدف عبارت است از «استفاده از تحریم چون ابزاری برای تنظیم رفتار بین‌المللی».

#. Franklin Vive Kananda St. Mary's University, San Antonio

1. Notre Dame
2. Fourth Freedom Forum
3. Joan B. Kroc
4. James Ngobi
5. Kimberly Elliott

همچنین روند تحریمها در جهت تأکید بیشتری بر تحریمهای چند جانبه است تا تحریمهای یک جانبه. الیوت متذکر شد که اکثر موارد استفاده از تحریمها از زمان جنگ دوم جهانی تا حالا یک جانبه بوده‌اند. دو سوم ($\frac{۲}{۳}$) از مواردی که توسط انستیتوی مطالعات روابط بین‌المللی اقتصادی مورد مطالعه قرار گرفته توسط ایالات متحده اتخاذ شده و ۸۰٪ از آنها نیز بدون مشارکت سایر کشورها بوده است. ولی از سال ۱۹۹۰ تا به حال تحریمهای یک جانبه توسط ایالات متحده فقط یک بار تحمیل شده است. این تغییر در تأکید به طرف تحریمهای چند جانبه و تصویب شده توسط سازمان ملل در مقابل یا بدور از اقدامات یک جانبه توسط آمریکا کاملاً مهم است.

تمام سخنرانان توافق داشتند که اندازه‌گیری میزان موفقیت تحریمهای اقتصادی عملی مشکل و غیردقیق است. مسأله تا حد زیادی بستگی به تعریف اهدافی دارد که تحریمها برای حصول به آنها اعمال می‌گردند. کانون تمرکز[1] معمولاً در مورد اهداف ابزاری است که به جهت تغییر دادن رفتار دولت مورد نظر انجام می‌شوند مانند مجبور کردن عراق به عقب نشینی از کویت یا مجبور کردن صربستان به متوقف ساختن خصومتهای نظامی در بوسنی. تحریمها اهداف دیگری نیز دارند که کمتر آشکار می‌باشند. این اهداف ممکن است که با اهداف بیان شده تفاوت داشته باشند. منظور از تحریمها ممکن است که جلوگیری از تجاوز آتی توسط کشور مورد نظر یا دیگران باشد. ممکن است که به ملتی که تحریم را تحمیل می‌کند کمک کند که اعتبار بیشتری نزد متحدان خود کسب کند و یا پاسخگوی مشکلات حوزه‌های انتخاباتی مهم داخلی باشد. همچنین ممکن است که تحریمها به منظور ارسال پیام نارضایتی بین‌المللی به رژیم مورد نظر باشد. در عین حال ممکن است که برای ارسال علائمی از حمایت و همبستگی برای گروههای مخالف در داخل کشور مورد نظر باشد.

طبق نظر الیوت این کارکردهای نمادین ممکن است که به اندازهٔ اهداف ابزاری مهم باشند. این اهداف دیگر، چه ابزاری و چه نمادین، درباره اینکه تحریمها مؤثر خواهند بود ایجاد شک می‌کنند. حتی وقتی که هدف ابزاری اعلان شده حاصل نمی‌گردد تحریمها می‌توانند در

---

1. Focus

ارسال پیام یا علائم مورد نظر مؤثر باشند.

الیوت و دیگران تأکید داشتند که تحریمهای نمادین معمولاً به تنهایی نمی‌توانند کشوری را مجبور کنند که تغییرات مهمی در سیاستهایش ایجاد کند. اگر هدف به عقب راندن تجاوزی باشد که قبلاً انجام گرفته است و یا تضعیف توانایی نظامی کشور مورد نظر باشد، آنوقت شانس موفقیت کم است. موفقیت بیشتر وقتی محتمل است که اهداف معتدل باشند. تأثیر وقتی در حداکثر خواهد بود که ملت مورد نظر کوچک است و دارای ارتباطات وسیع تجاری با کشورهای ارسال کننده هستند و همچنین وقتی که ملتهای فرستنده از هزینه‌های بالا برای خود پرهیز می‌کنند. همچنین حصول نتیجه وقتی بیشتر محتمل است که تحریمها بطور سریع تحمیل شوند. طبق آماری که توسط انستیتوی مطالعات روابط اقتصادی بین‌الملل ارائه شده، میزان مؤثر واقع شدن در کل در مورد ۱۱۵ موردی از تحریمها که مطالعه شده از زمان جنگ دوم جهانی تاکنون ۳۴٪ می‌باشد.

کریس جوینر[1] موافق بود که تحریمها وقتی که سریعاً و در سطح وسیعی تحمیل می‌گردند از احتمال موفقیت بیشتری برخوردار هستند. احتمال موفقیت همچنین وقتی بیشتر است که حمایت بین‌المللی قوی است و ملت مورد نظر آسیب پذیر و کوچکتر از کشورهای فرستنده است و تحریم‌ها نیز طی زمان حفظ می‌گردند. وقی که ملت مورد نظر و کشورهای فرستنده روابط تجاری وسیعی دارند تأثیر بیشتر خواهد بود. تحریمها هنگامی مؤثرتر خواهند بود که همه گیر و جامع باشند و توافق همگانی نسبت به آنها سریعاً حاصل گردد. همچنین مهم است که کشورهای فرستنده از هزینه‌های سنگین پرهیز کنند. افکار عمومی می‌تواند پشتیبانی و حمایت حیاتی برای موفقیت تحریمها فراهم سازد.

سرگی اوزنوبیسچف[2] تأکید داشت که توافق منطقه‌ای برای مؤثر واقع شدن تحریمات مسأله‌ای اساسی است. امروزه خیلی از مردم در روسیه سیاست یک طرف تحریم صربستان را زیر سئوال برده‌اند. بعضی‌ها تحریمها را چون ابزار جدید امپریالیسم خوانده‌اند. اورنوبیسچف

1. Chris Joyner
2. Segey Oznobistchev

اعلان خطر کرد که اگر چنانچه تحریمها علیه هر کدام از کشورهای مستقل مشترک المنافع تحمیل شوند، نیروهای سرسخت ملی گرا از آن استفاده خواهند کرد و روند اصلاحات را تضعیف خواهند کرد. اوزنوبیتسچف می‌گوید که «جهان فاقد مبنایی حقوقی برای تحمیل تحریمها می‌باشد».

ایوان ایلاند [1] چشم انداز متفاوتی را درباره مسأله مؤثر واقع شدن ارائه داد. تحریمهای معتدل همراه با تهدید محدودیتهای همه گیر بیشتر در آینده ممکن است که مؤثرترین راه به دست آوردن نتیجه باشد. طبق نظر ایلاند این تهدید به تحریمات بیشتر در آینده است که رژیم مورد نظر را قانع خواهد کرد که تغییرات مطلوب را انجام دهد. حمایت چند جانبه و ایجاد پیروی نیز بطور آسان‌تری قابل حصول است چنانچه تحریمها معتدل و یا نیمه کاره باشند. دیگران با این نظر مخالفت کردند و استدلال می‌کردند که این امکان لغو تحریمهاست که می‌تواند دولت مورد نظری را مجبور به ایجاد تغییرات کند. این مطلب نیز مورد ملاحظه قرار گرفت که تحریمهای نیمه کاره ممکن است که تحمیلشان مشکل‌تر از محدودیتهای جامع باشد.

طبق نظر ویلیام کمپفر [2] خیلی از عوامل پیچیده می‌تواند به میزان تأثیری گذاری تحریمها کمک کند و یا از آن جلوگیری نماید. سیاست گذاران سعی دارند که منافع را به حداکثر برساند و هزینه‌ها را به حداقل. آنها ممکن است که متمایل به تحمیل تحریمهایی باشند که ضعیف و غیرمؤثر بوده و از رساندن ضرر به منافع مخصوصی در داخل کشور فرستنده اجتناب کنند. وقتی که تحریمی مؤثر واقع می‌شود، قیمت واردات بالا می‌رود و این به نوبه خود انگیزه‌های اقتصادی شدیدی برای کمپانیها یا افراد ایجاد می‌کند که تحریمها را نادیده بگیرند.

کمپفر استدلال کرد که نقش تحریمها بایستی در تغییر دادن احتمالات در درون رژیم مورد نظر به نفع کسانی باشد که از تغییر سیاست مورد نظر پشتیبانی می‌کنند. برای کمک به این روند جامعه بین‌المللی بایستی که تحمیل تحریمها را با پیشنهادهای کمکهای اقتصادی وسیع توأم کند. انگیزه‌های اقتصادی می‌توانند در بوجود آوردن تغییر سیاست مطلوب در درون ملت

---

1. Ivan Eland

2. Wiliam Kaempfer

مورد نظر کمک کنند.

نگوبی و جوینر تأکید کردند که نظارت و اعمال تحریمها به اندازه کافی نبوده است. مسئولیت تحمیل تحریمها با کشورهای عضو و نه خود سازمان ملل است. مؤثر واقع شدن کوششهای مربوط به وادار به پیروی کردن بستگی به تعهد کشورهای عضو دارد. آنطور که جوینر آن را بیان داشت زنجیر به همان اندازهٔ ضعیف‌ترین حلقه‌اش محکم است.

نگوبی پیشنهاد کرد که از تحریمهای ثانوی برای مجازات آنهایی که تحریمهای سازمان ملل را نادیده می‌گیرند استفاده شود. شاید که اشخاص و شرکتهایی که تحریمهای چند جانبه را نادیده می‌گیرند بایستی که در لیست سیاه قرار داده شوند و از تجارت با آنها جلوگیری شود. نگوبی همچنین اظهار داشت که کوششهای بیشتری لازم است تا مشکلات اقتصادی مخصوصی که بعضی ملل به علت اقدامات اجرایی یا تحمیلی شورای امنیت دچار آن می‌شوند مورد ملاحظه قرار گیرند. ماده ۵۰ منشور ملل متحد به ملتهایی که در این وضعیت هستند این حق را می‌دهد که با شورای امنیت برای مساعدتهای مخصوص مشاوره کنند. ۲۱ ملت برای چنین کمکهایی در مورد عراق تقاضا کردند و تاکنون سه کشور نیز تقاضای کمک برای مقابله با تحریمها علیه یوگسلاوی سابق کرده‌اند. بعضی اوقات ملتها کمکهایی را دریافت می‌کنند ولی نه همیشه. در چارچوب رویه‌های فعلی، شورای امنیت ملزوم به پاسخگویی به تقاضاهای کمک نیست و همیشه نیز جواب یا پاسخ نمی‌دهد.

وقتی که تحریمها تحمیل می‌شوند می‌توانند که باعث پیش آمدهای سیاسی در ملت مورد نظر شوند که به احتمالات موفقیت یا کمک می‌کنند و یا زیان می‌رسانند. آنها می‌توانند باعث ایجاد «اثر همبستگی» شوند به عبارت دیگر رژیم از مشکلاتی که توسط خارج تحمیل شده در جهت بسیج پشتیبانی از سیاستهایش استفاده می‌کند و یا اینکه آنها می‌توانند «مخالفت داخلی» را تشویق کنند یا اثر ستون پنجمی را داشته باشند که مخالفت سیاسی را در ملت مورد نظر تقویت می‌کند و احتمال تغییر سیاسی و اصلاح را بیشتر می‌کنند. پژوهشهای خیلی بیشتر و دانش دقیق‌تری لازم است تا آموخته شود که چگونه تحریمها در چارچوب ملت مورد نظر عمل

می‌کنند و کدام یک از این پیش آمدها محتملاً بوجود خواهند آمد. آنطور که ایلاند تذکردار اثر مخالفت داخلی احتمالاً در جایی بیشتر است که مخالفت سیاسی مقتدری در ملت مورد نظر وجود دارد و یا در هیأت حاکمه اختلاف نظر وجود دارد. این مورد به وضوح در آفریقای جنوبی مصداق داشت، جایی که کنگره ملی آفریقا از تحریمها حمایت می‌کرد و اعضای جامعهٔ تجاری نسبت به سیاستهای دولت ناخشنود بودند. از طرف دیگر وقوع اثر بسیجی در رژیمهای سرکوب گرو همه‌گیر بیشتر محتمل است زیراکه دولت می‌تواند بر رسانه‌های گروهی تسلط داشته باشد و بدین ترتیب حمایت مردم را در جهت سیاستهایش بسیج کند. دولتهای عراق و صربستان در چنین جهتی جوابگو بوده‌اند.

درکی از اهداف نمادین تحریمها ممکن است که برای رویارویی با نگرانی درباره اثر بسیجی مهم باشد. تا حدی که تحریمها علامتی را ارسال می‌دارند، پیام باید این باشد که رژیم در راهها یا جهاتی رفتار می‌کند که خارج از معیارهای قبول شده و جهانی رفتار متمدانه است. کمپفر تأکید داشت که این بایستی در کانون توجه سیاست سازمان ملل قرار گیرد و چنین پیامی بایستی که برای مردم کشور مورد نظر ابلاغ گردد. تفکیک مشخصی بایستی که قائل شویم بین مخالفت با سیاستهای نامطلوب رژیم و احترام برای مردم.

نگوبی به نگرانیهای مربوط به مشکل استانداردهای دوگانه یا یک بام و دو هوایی در اجرای سیاست سازمان ملل متحد پاسخ داد. در بررسی اخیری درباره تحریمهای مداوم علیه عراق، اعضای شورای امنیت تأکید داشتند که بایستی استانداردهای متحدالشکل اعمال شود. بایستی بیاد داشت که جامعه ملل در اثر برداشت استانداردهای دوگانه ضرر دید. چنانچه عدم رضایت فعلی درباره این مطلب در سازمان ملل ادامه یابد، می‌تواند که علامت یا فال بدی برای این سازمان باشد.

مسائل اخلاقی

ملاحظات اخلاقی در تصمیم گیری برای تحمیل تحریمهای اقتصادی مرکزیت دارند.

تحریمها اغلب بدین منظور انتخاب می‌شوند که جایگزینی برای جنگ می‌باشند. طبق نظر رابرت یوهانسن[1] استفاده از تحریمها راهی برای دگرگون کردن سیستم بین‌المللی است. ولی به هر حال تحریمها ابزاری تند هستند که می‌توانند موجب رنج و سختی برای اشخاص غیرنظامی بی‌گناه باشند. روشن ساختن این امر و سایر مسائل اخلاقی در رابطه با استفاده از تحریمها برای مؤثر بودن بالقوهٔ آنها امری حیاتی است. این امر مخصوصاً با در نظر گرفتن اهداف نمادین و علامت دهی تحریمها با اهمیت است اگر چنانچه یکی از اهداف تحریمها بیان ارزشهای معنوی رفتار متمدانه است آن وقت مهم است که تحریمها خود پیچیده‌گیها اخلاقی ایجاد نکنند و یا مسائلی مطرح نکنند که این پیام را در هاله‌ای از ابهام فرو برد. هیچ فرمول جامعی برای قضاوت درباره تحریمها از نظر اخلاقی وجود ندارد. هر مورد بایستی که نسبت به شرایط مخصوص خودش مورد ارزیابی قرار گیرد.

دروکریستیان سن[2] و ژرارد پاورز[3] اصول دکترین جنگ عادلانه را چون استاندارد یا معیاری برای قضاوت درباره مشروعیت اخلاقی تحریمها ارائه دادند. طبق این نظریه یا دکترین، مواظبت مخصوصی باید به عمل آید تا رنج تحمیل شده به غیر نظامیان بی‌گناه به حداقل برسد. در این رابطه کمکی خواهد بود چنانچه تفکیک قایل شویم بین حقوق اساسی و سایر حقوق. حق اساسی انسان برای زندگی و بقاء حیات را نمی‌توان نادیده گرفت. تحمیل تحریمهای اقتصادی بطور اجتناب ناپذیری موجب بعضی مشکلات خواهد شد، ولی نبایستی که بقای حیات مردم بی‌گناه را مورد تهدید قرار دهد. تحریمها نبایستی تهدید و یا منجر به از دست رفتن زندگی شوند. جک پاترسون موافق بود که وقتی تحریمها شرایط خاص زندگی را تضعیف می‌کنند، آنها به معیارهای اخلاقی تجاوز می‌کنند. از این معیار اخلاقی اینطور استنباط می‌شود که ملتهایی که تحریمها را تحمیل می‌کنند بایستی مطمئن باشند که احتیاجات اساسی بشری غیرنظامیان بی‌گناه برآورده می‌شوند حتی چنانچه این امر تحمیل تحریمها را مشکل‌تر سازد.

---

1. Robert Johansen
2. Drew Christiansen
3. Gerard Powers

پاترسون[1] از این نیز فراتر رفت و استدلال می‌کرد که ملتهایی که تحریمها را تحمیل می‌کنند نه تنها بایستی از ایجاد رنج برای مردم بی‌گناه پرهیز کنند. بلکه بایستی اثباتاً مطمئن باشند که با احتیاجات بشری بطور کافی برخورد می‌گردد.

معیار اخلاقی مهمی که برای قبول تحریمها لازم است میزان حمایت از آنها در کشور مورد نظر است. صدای گروههای دموکراتیک بومی بایستی توسط کسانی که تصمیم به برقراری تحریمها می‌گیرند شنیده و در نظر گرفته شود. این واقعیت که نیروهای مردمی مخالف در آفریقای جنوبی و هائیتی از تحریمها حمایت کردند استفاده از آنها را اخلاقاً قابل قبول می‌کرد.

پاترسون این مسأله را مطرح کرد که در مورد عراق، از تحریمها نه به عنوان جایگزینی برای جنگ استفاده شد بلکه به عنوان وسیله‌ای برای ایجاد حمایت و دلیل و محملی برای رو آوردن به خشونت نظامی. به قول پاترسون چالش لازم ایجاد «خط آتشی» بین تحریمها به عنوان جایگزینی برای قدرت نظامی و استفاده از آنها به عنوان «چراغ زردی» در جهت جنگ می‌باشد. در این رابطه سودمند خواهد بود چنانچه تحریمها همراه با سایر ابزارهای غیرنظامی سیاست بخصوص استفاده از دیپلماسی بازدارنده و تشویقهای مثبت اقتصادی چون وسیله‌ای برای اجتناب از جنگ مورد ملاحظه قرار گیرند.

کریستیان سن و پائرز اینطور نتیجه گیری کردند که تحمیل تحریمهای همه جانبه می‌تواند «اخلاقاً مشکل آفرین» باشد. ولی این نگرانی اخلاقی قابل رفع است چنانچه با بی‌عدالتی مواجه باشیم یا وقتی که احتیاجات انسانی شهروندان بی‌گناه مورد توجه قرار گرفته‌اند و یا وقتی که تناسب در اجرای تحمیلها رعایت شده باشد. پاترسون همچنین به این نتیجه رسید که نظارت مؤثرتر بر تحریمها بخصوص تأثیر انسانی آن برای ارزیابی مشروعیت اخلاقی هر استفاده‌ای از تحریمهای اقتصادی لازم است.

---

1. Patterson

جلوگیری از پیشبرد تسلیحات

آیا می‌توان از تحریمات اقتصادی به منظور متوقف کردن تکثیر سلاحهای کشتار دسته جمعی استفاده کرد؟ رابرت مانینگ[1] بحران مربوط به کره شمالی را مورد توجه قرار داد، به عبارت دیگر کناره‌گیری کره شمالی از معاهده عدم تکثیر سلاحهای اتمی (NPT) و عدم قبول بازرسی‌های سازمان بین‌المللی انرژی اتمی (IAEA) توسط آن کشور. این اختلاف مسائل خیلی مهمی را مطرح می‌کند. تجهیز کره شمالی به بمب اتمی می‌تواند موجب مسابقهٔ تسلیحاتی در شمال شرقی آسیا شده و در نهایت این مسأله را مطرح کند که آیا ژاپن رضایت خواهد داشت که به عنوان کشوری غیراتمی باقی بماند. همچنین ممکن است که این بحران آزمایشی برای سازمان بین‌المللی انرژی اتمی باشد که در صدد جبران شکست خود در کشف برنامه اتمی عراق می‌باشد و بر این اقتدار خود تأکید دارد که بازرسیهای به اصطلاح مخصوصی را برای اولین بار در تاریخ خود انجام دهد. کناره‌گیری کره شمالی از معاهده عدم تکثیر سلاحهای اتمی می‌تواند که سابقهٔ ناخوشایندی ایجاد کند که مشوق ایران و سایرکشورها گردد تا کوششهای عدم تکثیر را نادیده گیرند.

در سالهای قبل از بحران فعلی، کره شمالی خواست خود را مبنی بر همکاری با معیارهای بین‌المللی عدم تکثیر نشان داده بود. طبق نظر مانینگ، پیونگ یانگ در سال ۱۹۸۶ پیمان عدم تکثیر سلاحهای اتمی را تحت فشار اتحاد شوروی که آن را شرط فراهم ساختن تکنولوژی اتمی قرار داده بود پذیرفت و امضاء کرد. در پاییز سال ۱۹۹۱ جورج بوش و رئیس جمهوری کره جنوبی رو تاوو[2] برداشتن سلاحهای اتمی آمریکایی را از کره جنوبی اعلان کردند و در دسامبر همان سال شمال و جنوب کره اقداماتی را شروع کردند که به منظور کنارآمدن با یکدیگر و خلع سلاح اتمی بود. ولی روح همکاری اخیراً شکسته شد و روابط توسط «روحیه تیمی» تمرینات نظامی آمریکا و کره شمالی که امسال برگزار شد هر چند که سال گذشته ملغی اعلان شده بود، بدتر شد.

---

1. Robert Manning

2. Roh Tae Woo

درباره خطر پیشبرد و تکثیر اتمی در کره شمالی چه می‌توان کرد؟

طبق گفته مانینگ، استفاده از نیروی نظامی انتخاب ارزشمندی نیست. کره شمالی دارای خطوط دفاعی وسیع هوایی است و همچنین ارتشی که ۴۰ سال است برای حمله آمریکا برنامه ریزی کرد، و همچنین دارای زرادخانه‌ای از موشکهای اسکاد[1] می‌باشد که براحتی می‌تواند به راکتورهای اتمی کره جنوبی ضربه وارد کند. امکانات دیپلماتیک تماماً مورد استفاده قرار نگرفته‌اند. ایالات متحده، ژاپن و کره جنوبی بطور واضح پیشنهادی را ارائه نداده‌اند که بتوانند موجب حصول همکاری کره شالی گردد. مانینگ پیشنهاد کرد که واشنگتن این مطلب را مورد ملاحظه قرار دهد که سازمان بین‌المللی انرژی اتمی بازرسی‌های مخصوصی را از پایگاههای نظامی آمریکا در جنوب انجام دهد که توسط هیأتهایی انجام گیرد که در آن از کره شمالی نیز نماینده چون قسمتی از رژیم دو جانبه بازرسی حضور داشته باشد. همچنین شرایط خاصی نیز برای لغو تحریم فعلی در مورد تجارت کالاهای غیراستراتژیک با کره شمالی و عادی سازی روابط اقتصادی لازم به اتخاذ است.

استفاده از تحریمهای اقتصادی علیه کره شمالی در چارچوب قصل هفتم دستورالعمل منشور سازمان ملل متحد امکان پذیر است. شورای امنیت در حال حاضر مشغول بحث در این مورد است. ولی مانینگ می‌پرسد چگونه می‌توانند یکی از منزوی‌تری کشورهای جهان را باز هم منزوی کنید؟ برای چنین تحریمهایی همکاری چین اساسی خواهد بود ولی وزیر خارجه چین اکراه آن کشور را برای اجرای چنین تصمیمی بیان داشته است. ممکن است که چین در انتظار تشویق برای مذاکره باشد و احتمالاً رأی ممتنع خواهد داد چنانچه رأی گیری رسمی در این مورد در شورای امنیت سازمان ملل اتخاذ شود. اگر چین مرز خود را با کره شمالی نبندد، میزان تأثیر تحریمها کاهش خواهد یافت. همچنین این شک وجود دارد که ایران و لیبی که بیشتر نفت کره شمالی را تأمین می‌کنند در چنین تحریمی شرکت کنند. به علاوه، ژاپن نیز با مشکلات خاصی مواجه خواهد شد زیرا که گروه بزرگی از اهالی کرهٔ شمالی درآن کشور ساکن هستند که از

---

1. Scud

نظر اقتصادی نیز گروه مهمی می‌باشند. به این علل، دیپماسی بهترین انتخاب است.

طبق نظر گاری میل هلین[1] استفاده از تحریمهای اقتصادی در تلاش سازمان ملل برای بازرسی و انهدام سلاحهای کشتار دسته جمعی عراق مهم بوده است. این چیزی از یک نمونه «نمایشی» می‌باشد. ولی مشکل عراق کاملاً حل نشده و سازمان بین‌المللی انرژی اتمی مطمئن نیست که تمامی سلاحهای اتمی و سایر سلاحهای عراق کشف شده باشند. دیوید رویتر[2] موافقت داشت که عراق از قطعنامه‌های سازمان مل کاملاً پیروی نکرده ولی استدلال کرد که تحریمها از «مقداری موفقیت» برخوردار بوده و بغداد را تحت فشار قرار داده تا بازرسی‌های تسلیحاتی و سایر تقاضاهای سازمان ملل را بپذیرد.

طبق نظر میل هولین، اکراه ظاهری اوکراین برای صرفنظر کردن از بمب ممکن است که راهی برای شناسایی بین‌المللی بیشتر و حمایت مالی باشد. کی یف می‌خواهد که در قبال صرفنظر کردن از سلاحهای اتمی در خاک خود پول دریافت کند. میل هولین اصرار داشت که این کار انجام گیرد و همچنین کمکهای مشابهی به روسیه صورت گیرد. میل هولین پیشنهاد کرد که بعضی از مشکلاتی که بوریس یلتسین با آن مواجه است ممکن است که تاحدی به خاطر کُندی غرب در ارائه کمک اقتصادی باشد. نگرانی جدید این است که روسیه موشکهای بین قاره‌ای بالستیک (ICBM) را برای فروش به هندوستان توسعه می‌دهد. بطور اصولی تحریمها در این مورد مناسب هستند ولی ممکن است که اثر معکوس داشته باشند؛ زیراکه هدف بزرگتر استفاده از کمک اقتصادی به عنوان انگیزه‌ای برای تشویق اصلاحات و تخلیه نظامی در روسیه مطرح است.

هم هندوستان و هم پاکستان توانایی تولید سلاحهای اتمی ر ادارند. ایالات متحده در دهه ۱۹۸۰ به پاکستان کمکهای اقتصادی می‌کرد علیرغم قوانینی که از چنین کمکهایی به مللی که در صدد بدست آوردن تکنولوژی سلاحهای هسته‌ای هستند جلوگیری می‌کرد. این عمل انجام گرفت زیراکه از نظر واشنگتن کمک به پاکستان برای رویارویی با شوروی در افغانستان

---

1. Gary Milhollin
2. David Reuther

مهمتر از جلوگیری از گسترش بمب تلقی شده بود مساعدت آمریکا تا بعد از اینکه پاکستان به توانایی تولید بمب رسید قطع نشد؛ هندوستان نیز مبالغ وسیعی کمک از غرب دریافت داشت. میل هولین توصیه کرد که ایالات متحده حق انتخابی بین «بمب یا صبحانه» به هندوستان و پاکستان بدهد. مساعدتهای اقتصادی بایستی مشروط به صرفنظر کردن از سلاحهای هسته‌ای باشد.

طبق نظر میل هولین، تبلیغات می‌تواند سلاح مؤثری در مبارزه با تکثیر تسلیحات باشد. دولتها و شرکتهای بزرگ دوست ندارند که در روزنامه نیویورک تایمز مورد افشاگری قرار گیرند وقتی که دولت ایالات متحده متوجه شد که شرکتهای آلمانی به لیبی و عرق کمک می‌کنند تا آنها سلاحهای شیمیایی یا گازهای سمی بسازند، هیچ کوششی به منظور افشاگری این عمل غیرقانونی به عمل نیامد. به جای آن واشنگتن یادداشتهای دیپلماتیک برای بُن ارسال داشت که آنها را سریعاً در سبد اشغال انداختند. افشاگری این فعالیتها در مطبوعات می‌توانست راه مؤثرتری برای جلوگیری از آنها باشد.

برنامه‌های اتمی اسرائیل و ایران دو راهی‌های خاص خود را مطرح می‌کند. تل آویو حالا زرادخانه‌ای از تسلیحات قابل استفاده در اختیار دارد. همچنین تکنولوژی آمریکایی را به چین هدایت کرده و در توسعه تسلیحات در آفریقای جنوبی همکاری کرده است. قوانین ایالات متحده کمک به کشورهایی که دست به چنین فالیتهایی می‌زنند را منع کرده است. ولی هیچ کس در کنگره آمریکا نمی‌خواهد که از کمکهای وسیعی که آمریکا می‌کند به عنوان اهرمی برای جلوگیری از تکثیر تسلیحات استفاده کند.

آفریقای جنوبی و هائیتی

طبق نظر جنی فر دیویس[1]، تحریمهای اقتصادی به شروع گفتگوهای سیاسی در آفریقای جنوبی کمک کرد ولی مهمترین عامل مبارزه آزادی خواهی در داخل کشور بود. تحریمها بیش از

1. Jennifer Davis

حدکم بودند و دیر اجرا شدند و همیشه هم مؤثر نبودند.

نهضتهای شهروندان عادی در غرب نقشی کلیدی در ایجاد تحریمها داشتند. فشار شهروندان در اجلاسهای سهامداران شرکتها با صندوقهای دانشگاه، کلیسا و اتحادیه کارگری و با شهرها و ایالاتها منجر به جلوگیری از داراییهای مالی زیادی از آفریقای جنوبی گردید. تا سال ۱۹۹۱، ۲۸ ایالت و ۹۱ شهر در ایالات متحده موافقت کردند که پولهای خود را از منافع یا شرکتهای آفریقای جنوبی خارج سازند که جمع آن به رقم ۲۰ میلیارد دلار دارایی رسید. از آنجایی که اقتصاد آفریقا جنوبی تا حد زیادی وابسته به سرمایه خارجی به خصوص در قسمتهای تکنولوژی بود، این خارج کردن سرمایه تأثیر مهمی داشت. این رهبران تجاری آفریقای جنوبی بودند که آغازگر گفتگو با کنگره ملی آفریقا در سال ۱۹۸۵ بودند.

کلودت ورلای[1] گزارش داد که رئیس جمهوری مخلوع هائیتی پدر ژان برترانداریستید[2] از تحریمهایی که توسط سازمان کشورهای آمریکایی تحمیل شده حمایت می‌کند. خیلی از مردم فقیر هائیتی نیز از تحریمهایی که برعلیه دیکتاتوری نظام تحمیل شده بود حمایت می‌کردند. این وضعی مشابه با وضع آفریقای جنوبی می‌باشد. خیلی از کسانی که از دموکراسی در کشور مورد نظر حمایت می‌کنند استفاده از تحریمها را قبول دارند. ورلای تذکر داد که این درست است که هائیتی کشور خیلی فقیری است و اقتصاد آن در حال انحطاط است ولی آیا این به علت تحریمهاست یا به علّت ساختار اقتصاد و تاریخ طولانی کشور در بهره‌کشی و فقیرسازی است؟ ورلای استدلال کرد که تحریم سازمان کشورهای آمریکایی برعلیه هائیتی مؤثر نبوده است. کشورهای اروپایی شرکتی در تحریم نداشتند و حتی کشورهای عضو سازمان کشورهای آمریکایی (OAS) تخلفهایی که اکثر از مجرای جمهوری دومینکن بود اجازه دادند.

هر چند که تحریمهای (OAS) سازمان کشورهای آمریکایی خیلی مؤثر نبودند ولی از این جهت مهم بودند که به مردم هائیتی احساسی از حمایت بین‌المللی می‌دادند. ورلای استدلال کرد که اگر واشنگتن و سایر پایتختها در مورد بازگشت دموکراسی به هائیتی جدی بودند، انسداد

1. Claudette Werleigh
2. Jenn Bertrand Aristide

داراییهای مالی در خارج و اجرای فشارهای دیپلماتیک برای تضعیف هیأت حاکمه نظامی کافی می‌بود. از آنجایی که تقریباً تمام نخبه‌های سیاسی کشور پولشان را در حسابهای خارجی نگاهدار می‌کنند، انسداد داراییهای مالی تصمیم گیرندگان را مستقیماً تحت تأثیر قرار می‌داد و اثر مهمی در بوجود آوردن تحول سیاسی به جا می‌گذارد.

عراق و یوگسلاوی سابق

دیوید رویتر[1]

گزارش داد که تحریمهای سازمان ملل متحد علیه عراق از اوّل شامل غذا و دارو نمی‌شد. قطعنامه ۶۶۶ شورای امنیت اجازه تحویل غذا از طریق سازمان ملل را می‌داد و قطعنامه ۷۰۶ اجازه فروش محدود نفت را برای خرید غذا می‌داد هر چند که سازمان ملل خواستار کنترل توزیع مواد غذایی بود. ولی سیاست صدام حسین مبتنی بر رویگرداندن از مساعدتهای بشردوستانه بوده است. از فشار بار تحریمها را به مردم متمرد شمال و جنوب عراق متوجه کرده در حالی که رهبری خود و منطقه بغداد را برکنار نگهداشته است. بازسازی وسیعی در منطقهٔ بغداد صورت گرفته در حالی که در سایر مناطق تجدید بنای خیلی کمی انجام گرفته است. تمامی تأسیسات آبرسانی در بغداد تعمیر شدند قبل از اینکه اولین تأسیسات آبرسانی در بصره بازسازی شود.

هر چند که اقتصاد عراق تحت فشار سنگین تحریمها دست و پا می‌زند ولی دولت توانسته است که در برابر فشار ایستادگی کند.

طبق نظر بشیرالسامرایی، در حالی که تحریمها تأثیر اولیه جلوگیری از بیش از ۹۰٪ واردات و صادرات عراق را به همراه داشت ولی ادامه تحریمها دیگر به رژیم صدام حسین آزاری نمی‌رساند. به نظر می‌رسد که رژیم از هر زمان دیگری قوی‌تر است. السامرایی تأکید داشت که تحریمها تنها موجب آزار فقرا می‌شوند. وی گزراش داد که مردم عراق احساس می‌کنند که هم

1. Dawid Reuther

توسط صدام حسین و هم دولت آمریکا به گروگان گرفته شده و در این میان گیر کرده‌اند. هیچ زیربنا یا مبنایی برای قطعنامه‌های شورای امنیت مبنی بر ادامه تحریمها تا برکناری صدام حسین از قدرت وجود ندارد. السامرایی استدلال کرد که دولت ایالات متحده بایستی که علائمی از حمایت را برای نیروهای مخالف بالقوه در درون عراق ارسال دارد که نشانگر این باشد که تحریمها برداشته خواهد شد اگر تغییرات عمده در سیاست ایجاد شود.

طبق نظر سوزان وودوارد[1] جنگ در یوگسلاوی سابق نشانگر نوع جدیدی از درگیری می‌باشد که محتمل است که در آینده متداول‌تر گردد. این نه قضیه تجاوز یک کشور است که در آن تنها صربستان مقصر است.

جرم و جنایت توسط تمام جناحهای درگیر انجام گرفته است. جنگ نتیجه سقوط سیستم کشوری و بحران شدید اقتصادی است. جریانی آزاد از اطلاعات یا رسانه‌های مستقل وجود ندارد. طبق نظر وودوارد به این علل و سایر عوامل خاص است که مفروضات سیاسی سنتی در مورد اثر تحریمها در این مورد مصداق پیدا نمی‌کند.

تاریخچه و هدف از تحریمهای اقتصادی در یوگسلاوی سابق از اوّل دچار سردرگمی بوده است. در اوّل، در ژوئن و ژوئیه ۱۹۹۱ جامعهٔ اروپا تحریمهایی را برعلیه تمامی مناطق یوگسلاوی تحمیل کرد و شورای امنیت سازمان ملل متحد به تحریم تسلیحاتی همه جانبه‌ای رأی داد. بعداً تحریمهای تجاری از تمام مناطق به جز صربستان و مونته نگرو برداشته شد. در مه ۱۹۹۲ قطعنامه ۷۵۷ شورای امنیت بر صربستان و مونته نگرو تحریمهای اقتصادی تمام عیار تحمیل کرد که شامل غذا و دارو نمی‌شد. تنها از ماه نوامبر ۱۹۹۲ است که سازمان ملل شروع به انجام کوشش‌های جدی برای نظارت و اجرای تحریمها به عمل آورده است. بدین لحاظ هنوز زود است که میزان تأثیرگذاری آن را مورد قضاوت قرار دهیم. یکی از اهداف تحریمها متقاعد ساختن صربستان نسبت به هزینه‌های بالای ادامه جنگ و تشویق آن کشور به راه حل از طریق مذاکره بوده است. هدف دیگر برکناری رهبر صربها اسلوبدان میلوسویچ از قدرت بوده است.

---

1. Susan Woodward

هدف دیگر تسکین افکار عمومی در اروپا از طریق القاء این برداشت بوده که دست روی دست نگذاشته‌اند.

وودوارد تذکر داد که تحریمها موفق نبوده‌اند. آنها موجب ایجاد مذاکره و یا جلوگیری از جنگ نشده‌اند. در مواقعی که ممکن بود مناسب باشد تا تحریمها کمتر شوند، به عنوان مثال برای تشویق مخالفت با میلوسویچ، این کار انجام نگرفت. علائم مختلطی به کسانی که در میدان کارزار هستند ارسال شده و از این امر توسط رهبران سیاسی صرب بهره‌برداری شده است.

وودوارد استدلال کرد که تحریمها ممکن است بحران را از طریق تقویت علل درگیری شدت ببخشند. تاحدی که بحران اقتصادی علت ریشه‌ای درگیری است، مشکلات اقتصادی بیشتر ناشی از تحریمها وضع را تنها بدتر می‌کنند مشکلات اقتصادی شبکه‌ها و وفاداریهای قبیله‌ای را تقویت کرده و مردم را به دولت بیشتر وابسته نموده و خیلی از جوانان بیکار را مجبور کرده که به خدمت نظامی بپیوندند. تحریمها همچنین منجر به مهاجرت روشنفکران طبقه متوسط و لیبرالها شده به عبارت دیگر کسانی که می‌توانستند به سیاست جنگ اعتراض کرده و بنیاد اقلیت مخالف دموکراتیکی را تشکیل دهند.

سونجالیشت[1] با تحلیل وودوارد موافقت داشت و نظرش این بود که تحریمها از نظر سیاسی شکست خورده‌اند. از طرف دیگر، تحریمها از نظر اقتصادی تا ان حدی که موجب مشکلات شدید شده‌اند عمل کرده‌اند. خیلی از مردم بیکار هستند و ۸۰٪ جمعیت زیر خط فقر زندگی می‌کنند. ممکن است که غذا و دارو از تحریم معاف باشند ولی مردم پول اینکه آنها را بخرند ندارند. تحریمها خیلی خوب عمل کرده و در حال تخریب بنیاد توسعه اقتصادی و از بین بردن شرایط حصول دموکراسی می‌باشند. تحریمها همچنین اثری بسیجی ایجاد کرده‌اند که موجب ادامه جنگ است.

غرب رابطهٔ بین مشکلات اقتصادی و رفتار سیاسی را اشتباه درک می‌کند و تشخیص نمی‌دهد که قدرت تعبیر و تفسیر مفهوم تحریمها با رسانه‌های تحت کنترل میلولویچ قرار دارد.

---

1. sonja Licht

میلولویچ از مشکلاتی که بوسیله تحریمها ایجاد شده برای حصول حمایت از سیاستهایش استفاده می‌کند. لیشت تذکر داد که در یوگسلاوی سابق مخالفت وسیع دموکراتیک علیه جنگ وجود دارد که در آن صدها هزار نفر از مردم شرکت کرده‌اند ولی هیچ پیام حمایت یا تشویق برای این مخالفین ارسال نشده است. هر چند که میلان پانیچ[1] کاندیدای صلح در آخرین انتخابات فدرال بود ولی حمایت خیلی کمی از غرب دریافت داشت. هیچ تحفیفی در هیچ کدام از تحریمها داده نشد و هیچ علامتی ارسال نشد مبنی بر اینکه نفت و سایر کالاها ممکن است که عرضه شود چنانچه پانیچ برنده انتخابات گردد.

شورای امنیت سازمان ملل معافیت از تحریمها را برای رسانه‌های مستقل تصویب کرد ولی این تصمیم خیلی دیر گرفته شد. فرستنده‌های رادیویی و اخبار چاپی تا بعد از اینکه میلوسویچ مجدداً انتخاب شد ترسیده بودند.

لیشت اظهار داشت که تحریمها ممکن است به تحمیل فشار بر طرفین در حال جنگ کمک کند ولی بایستی که دقیق‌تر هدف‌گیری شوند. فشار اقتصادی بایستی که بیشتر قائل به تبعیض شود و کانون تمرکز آن نسبت به رژیم باشد. لیشت پرسید که چرا بر این امر تمرکز نکنیم که داراییهای مالی کسانی که پول به خارج از کشور قاچاق می‌کنند مسدود نگردد؟ یک سئوال کلیدی برای آینده تحریمهای اقتصادی این است که چطور فشار مربوطه به کسانی هدف‌گیری شود که مسئول اجرای سیاست تجاوز هستند.

آینده تحریمهای اقتصادی

لویددوما[2] توصیه کرد که در چارچوب سازمان ملل متحد شورایی برای تحریمهای اقتصادی و حفظ صلح ایجاد شود تا وسیلهٔ نهادینه کردن استفاده از تحریمهای اقتصادی باشد. مشکل تحمیل، نظارت و اجرای تحریمها به اندازه کافی بزرگ و پیچیده است که ایجاب کند تا سازمانی کاملاً مختص انجام این اهداف ایجاد شود.

---

1. Milan Panic
2. Lloyd Dumas

نمونه چنین اقداماتی حملهٔ نظامی علیه سرزمین دیگری خواهد بود. برای همراهی این شورای پیشنهادی، دوما ایجاد سازمانی دائمی نظارت ملل متحد را پیشنهاد کرد. این سازمان شامل یک سیستم مخصوص نظارت ماهواره‌ای و یک تیم از تحلیل‌گران اطلاعاتی خواهد بود. این آژانس همتای بین‌المللی سازمانهای اطلاعاتی ملی خواهد بود منهای عملیات پنهانی. اجرای مؤثر تحریمهای اقتصادی نیازمند نیروهای نظامی و شبه نظامی بوده که تحت فرماندهی سازمان ملل برای محاصره‌های دریایی، ایجاد مناطق ممنوعه پردازی و سایر ممنوعیت‌های اجباری کوششهای غیرقانونی قاچاق کردن. جوینر به نکتهٔ مشابهی اشاره داشت: کمیتهٔ نظامی سازمان ملل می‌تواند برای اجرای تحریمهای اقتصادی مهم باشد ولی فعال نگردیده است. دوما تأکید داشت که داشتن نقشی برای نظامیان در تحمیل تحریمها به هیچ وجه زرادخانه‌های وسیع نظامی را که در حال حاضر توسط قدرتهای بزرگ نگهداری می‌شود توجیه نمی‌کند.

تحریمهای اقتصادی ابزارهایی برای حصول سریع اهداف نظامی مهم نیست. آنها وسیله‌ای برای اجرای فشار مداوم و قوی برای حرکت دادن افزاییده ملتی که مورد نظر است به سمت و سوی پیروی از هنجارهای بین‌المللی. بایستی که از آنها به همراه دیپلماسی و سایر وسایل غیرنظامی حل و فصل اختلافات استفاده شود. تحریمهای اقتصادی می‌توانند موفقیت‌آمیز باشند ولی طبق نظر دوما برقراری انگیزه‌های مثبت اقتصادی ممکن است که مؤثرتر و کم هزینه‌تر باشند. بزرگترین کمکی که روابط اقتصادی می‌توانند به امنیت جهانی بکنند در استفاده از آنها نه به عنوان نوعی مجازات بلکه برای تقویت انگیزه‌های بالقوه مثبت برای حفظ صلح قراردارد.

چهار موضوع اصلی برای مطالعه در آینده توسط جرج لوپز[1] مشخص گردیدند. اولین آنها نیاز روشن بودن هدف از تحریمها و رابطه آنها نسبت به سایر وسایل نفوذ در رفتار سیاسی می‌باشد. آیا تحریمها در یک الگویی از دیپلماسی اجباری یا دیپلماسی بازدارنده می‌گنجند؟ یک یافته مرکزی توسط متخصصین در کنفرانس این بود که تحریمها بایستی همه جانبه و سریع

---

1. George Lopez

باشند تا شانسی برای موفقیت داشته باشند. ولی این امر با روند فشار افزاینده‌ای که به دیپلماسی اجباری مربوط می‌شود در تناقض است. همچنین متناقض است با روشهای آزمون و خطا مربوط به دیپلماسی بازدارنده برای پل زدن بر این تناقضات تحقیق و پژوهش مورد نیاز است.

ناحیه دوم برای تحقیق بیشتر ماهیت روند تصمیم‌گیری می‌باشد.تحت چه شرایطی تصمیم گیرندگان بعضی چیزها را انتخاب می‌کنند و بعضی دیگر را رد می‌کنند. آیا تحریمها نشانگر «استراتژی حداقل و حداکثر» است که در آن رهبران سعی می‌کنند که تعهد و درگیری کشور را به حداقل برسانند در حالی که به دنبال داشتن حداکثر نفوذ می‌باشند؟ یک شکل دیگر در این رابطه پویایی تصمیم‌گیری نسبت به برداشتن تحریمها می‌باشد. این همان چیزی است که به اصطلاح «قانون ابزاری» می‌گویند که در آن تصمیم گیرندگان نسبت به خود سیاست متعهد می‌شوند تا نتیجه‌ای خاص.

چطور رهبران در مقابل وضعیتهای تاریکی مانند عراق و یوگسلاوی یعنی جاهایی که حصول اهداف قبلاً اعلان شده غیرمحتمل است، عکس‌العمل نشان می‌دهند؟

ناحیه دیگری که نیازمند تحقیقات است نقش سازمانهای فراملی و گروههای شهروندان در روند برقراری تحریمهاست. نمونه آفریقای جنوبی نشانگر اهمیت اقدام توسط گروههای محلی در غرب به طرفداری از کوششهای گروههای داخلی خود آفریقای جنوبی. رابطهٔ بین کوششهای مربوط به تحریم در کشورهای ثروتمند شمال و نهضتهای غیرخشن و مستقیم در کشورهای جنوب ناحیه‌ای آماده برای تحقیقات بیشتر است.

بالاخره چه رابطه‌ای بین تحریمهای اقتصادی و هنجارهایی وجود دارد که ممکن است در دهه ۱۹۹۰ و بعد از آن مهم شوند به عبارت دیگر تخلیه نظامی، دموکراسی سازی و عدالت اقتصادی؟ چه امیدی وجود دارد که تحریمهای مثبت یا منفی بتوانند این نوع از تحولات اجتماعی را بوجود آورند در مقابل اینکه محکم در برابر رفتار دولتی بایستیم؟ هیچ تفکر منظمی درباره رابطه بین قدرت اقتصادی نهضتهای دموکراتیک، حمایتهای مربوط به حقوق بشر و عدالت اقتصادی وجود ندارد.

دیوید کورت رایت[1] چند بخش اضافی تجزیه و تحلیل سیاست نیز مشخص کرد که شایسته توجه بیشتری در آینده هستند: اول از همه استفاده از انگیزه‌های مثبت اقتصادی است. ممکن است که یک استراتژی برپایه پاداشت برای تقویت مثبت بیشتر مؤثر باشدتا روشهای کیفری. تحریمهای اقتصادی تنها یک طرف سکه هستند. مسأله انگیزه‌های اقتصادی به عنوان ابزاری برای سیاست تخلیه نظامی اخیراً در دوائر مالی بین‌المللی مطرح شده است. آلمان و ژاپن از معیارهای تخلیه نظامی از جمله عدم تکثیر سلاحهای اتمی در تصمیمات خود درباره ارائه مساعدتهای اقتصادی خارج استفاده می‌کنند. یک کارمند بانک اروپایی بازسازی و توسعه پیشنهاد کرده که «قرضی برای تخلیه هسته‌ای» با شوروی سابق منعقد شود که در آن کشورهای صنعتی کاستن از سنگینی قروض مسکو را مشروط به تخلیه سلاحهای اتمی آن کشور کنند. همچنین تعهدی برای کمکهای اقتصادی قابل ملاحظه از طرف غرب ممکن است که اکراه اوکراین را برای تصویب موافقت نامه‌ها تقلیل تسلیحات (START) و عدم تکثیر سلاحهای اتمی (NPT) برطرف نماید. استفاده از انگیزه‌های اقتصادی در منطقه وسیع تخلیه هسته‌ای و حفظ صلح بین‌المللی شایسته توجه خیلی بیشتری می‌باشد.

نگرانی دیگری دراین مورد رابطهٔ بین تحریمهای اقتصادی و عدم تکثیر هسته‌ای است. میل هولین، مانینگ و دیگران تذکر دادند که تحریمها و انگیزه‌ها می‌توانند نقشی را در این باره بازی کنند. ابزارهای اقتصادی دیگر قسمت بزرگی از سیاست عدم تکثیر شده که در مقیاس وسیع کنترلهای صادراتی و همچنین اصلاحیه‌های پرسلر[2] و سولارز[3] آشکار است. مشکلی که در سیاست ایالات متحده وجود دارد این است که این اقدامات همیشه بطور صحیح اجرا نمی‌شوند زیراکه در مقابل منافع و مصالح سیاسی دیگری قرار می‌گیرند مانند مورد پاکستان. ممکن است که اجرای محکم و پایدار ابزارهای اقتصادی برای جلوگیری از تکثیر تسلیحات به هدف توقف پخش سلاحهای کشتار دسته جمعی کمک کند.

---

1. David Cortright
2. Pressler
3. Solarz

منطقهٔ دیگری که نیازمند توجه بیشتری می‌باشد اجرا و نظارت تحریمها می‌باشد. نگوبی و دیگران نبود توانایی مستقل نظارت را تذکر دادند. دوما پیشنهاد کرد که آژانسهای جدید تخصصی برای این اهداف در چارچوب سازمان ملل متحد ایجاد گردد. یک پیشنهاد برای کمک در بوجود آوردن این چنین توانایی ایجاد طرح نظارت شهروندان است. مارک هاردی[1] از گردهمایی چهارم آزادی پیشنهاد اولیه برای چنین طرحی را توسعه داده است.

طرح نظارت شهروندان کوشش خواهد کرد که تخمین زند که آیا عدم رعایت تحریم صورت می‌گیرد و اگر چنین است چه اقداماتی بایستی انجام گیرد تا از نشت‌های سیستم جلوگیری به عمل آید. چنن طرحی توصیه‌هایی برای کاهش اثرات منفی برای مردم غیرنظامی به عمل خواهد آورد. این امر ممکن است توسط جامعه بین‌المللی از طریق سازمان ملل متحد اتخاذ گردد.

مسألهٔ دیگر، تشویق استفاده بیشتر از تحریمهای مالی است. این ممکن است که راهی باشد برای اینکه تحریمها کمتر یک ابراز کند باشند بلکه بیشتر ابزاری هدف گیری شده برای تحت فشار قراردادن آنهایی باشد که در موضع قدرت قرار دارند. ورلای و لیشت تأکید داشتند که انسداد داراییهای مالی برگزیدگان سیاسی که داراییهای خود را به خارج می‌فرستند بایستی که مورد توجه بیشتری قرار گیرد. همچنین هدف‌گیری فشار اقتصادی بر روی برگزیدگان سیاسی به جای مردم بطور کلی به حل بعضی از نگرانیهای اخلاقی کمک کند. بالاخره توجه خیلی بیشتری بایستی به سیاست ارتباطات معطوف شود. همه موافقت دارند که تحریمها هدف مهمی را در ارسال علائم از رفتار اعتراض آمیز انجام می‌دهند، به عبارت دیگر مقصود فرستادن پیام است. این علامت دادن یا کار نمادین کوششی است برای کسب وفاداری سیاسی مردم در کشور مورد نظر و تشویق اثر مخالفت که موجب بوجود آوردن تغییرات سیاسی مورد نظر گردد. ولی چگونه ملتهای ارسال دهنده می‌توانند به مردم کشور مورد نظر دستیابی پیداکنند بدون اینکه تعهد قابل ملاحظه‌ای نسبت به ارتباطات عمومی و استفاده از رسانه‌های گروهی داشته باشند؟ آیا ممکن

---

1. Mark Hardy

است که سازمان ملل متحد استراتژی رسانه‌ای پیشرفته‌ای را ایجاد کند تا قسمتی از سیاست تحریمهایش باشد و پیام مورد نظر را برای مردم کشوری که هدف گیری شده بطور دقیق بیان کند جامعه بین‌المللی بایستی که راههایی پیدا کند تا به آگاهی مردم کشور مورد هدف برساند که دعوی با آنها نیست بلکه با سیاستهای اعتراض آمیز رژیم می‌باشد. آیا همتایی برای صدای آمریکا یا بی بی سی وجود دارد که بتوان آن را در موقع تحمیل تحریمها فعال کرد؟ آیا می‌توان از اقدامات نمادین مانند ارائه کمکهای بشردوستانه از طریق هوا برای ارسال پیام امید و پشتیبانی برای مردم غیرنظامی استفاده کرد؟ نکته قابل توجه این است که تأکید بیشتری بر نقش رسانه‌ها و ارتباطات بایستی صورت گیرد تا اطمینان حاصل شود که تحریمها پیام صحیح را برای مردم کشور هدف گیری شده ارسال می‌دارند.

منبع:

Frahlin Vivek Kenanda; Economic Sanctions and International Relations',(on April 1993 Conference Summary), *Scandinavian Journal of Developinent Alternatives*, Vol. XII, No. 4 (December 1993). P. P. 150-162.

تحریمهای مالی و سیاست خارجی «موفقیت مشروط»

گری هافباور ـ کیمبرلی الیوت* ترجمهٔ شهرام پیشکاری

ممکن است این مسئله شگفت انگیز به نظر آید که تحریمهای مالی تقریباً در نیمی از مواردی که پس از جنگ جهانی دوم به کار گرفته شده است، موفق بوده‌اند. در واقع در جهت دستیابی به اهداف سیاست خارجی، تحریمهای مالی نسبت به تحریمهای وازدات و صادرات، به دفعات بیشتر و بطور مؤثرتری به کار برده شده است. چنین اظهار نظرهایی چندان تعجب آور نخواهد بود چنانچه این مسئله درک شود که تحریمهای مالی معمولاً مستلزم کاهش، تعلیق و یا خاتمه بخشیدن به کمکهای نظامی و اقتصادی کشورهای صنعتی ثروتمند (غالباً ایالات متحده آمریکا) به کشورهای کوچکتر، فقیر و در حال توسعه خواهد بود.

تجزیه و تحلیل انجام شده در این مقاله، براساس مطالعه و بررسی ۱۰۳ مورد از تحریمهای اقتصادی ـ از زمان محاصره دریایی آلمان در جنگ جهانی اول تا سال ۱۹۸۵ ـ صورت گرفته است. تعریف ما از تحریمهای اقتصادی عبارتست از انصراف آگاهانه ـ یا تهدید به انصراف آگاهانه ـ یک دولت از ادامه روابط مرسوم تجاری و مالی خود با کشوری دیگر. منظور از «اهداف سیاست خارجی» نیز تغییراتی است در رفتار سیاسی کشور هدف، که کشور وضع کننده تحریم خواهان آن است.

تحریمهای مالی و سیاست خارجی

ما در این مقاله ـ بر خلاف دیوید بالدوین[1] ـ تلاش نکرده‌ایم تا نقش نمادگری** را در

---

* Gary Hufbauer and Kimberly Elliott

1. Baldwin, David. Economic Statecraft, Princeton University Press 1985.

** Symbolism

تأثیرگذاری تحریمها بر مخاطبین داخلی و بین‌المللی ارزیابی کنیم. ضمناً ما سعی نکرده‌ایم تا تأثیر و فایده تحریمها را در جلوگیری از انجام رفتار غلط توسط کشور هدف (در آینده) مورد بررسی و ارزیابی قرار دهیم. بلکه ما موفقیت سیاستهای تحریم اقتصادی را از دیدگاه کشور تحریم کننده در دو زمینه ذیل مورد بررسی قرار داده‌ایم:

۱. ***میزان دستیابی کشور تحریم کننده به اهداف خود؛***

۲. ***تأثیر و نقش تحریمها در نتایج بدست آمده.***

ما شاخصی را با درجه بندی ۱ تا ۴ برای هر یک از دو عنصر فوق‌الذکر طراحی کردیم و سپس جهت تعیین میزان موفقیت هر یک از موارد تحریم اقتصادی، این دو را در یکدیگر ضرب نمودیم. درجه بندی مربوط به عنصر اول (میزان دستیابی کشور تحریم کننده به اهداف خود) بدین شرح می‌باشد: (۱) نتیجه ناموفق (منفی)؛ (۲) نتیجه نامشخص ولی احتمالاً مثبت؛ (۳) نتیجه مثبت؛ (۴) نتیجه موفقیت آمیز.

میزان تأثیر تحریمها در نتایج بدست آمده نیز بدین شرح طبقه بندی گردید: (۱) صفر یا منفی؛ (۲) کم؛ (۳) متوسط؛ (۴) قابل ملاحظه. عدد ۹ و بالاتر از ۹، بیانگر «موفقیت» سیاست تحریم اقتصادی است.

«موفقیت» از نظر ما بدین معنا نیست که کشور هدف، در اثر محرومیت از ارتباطات اقتصادی شکست خورده و یا انیکه تحریم توانسته است نتیجه بدست آمده را قاطعانه تحت تأثیر قرار دهد. عدد ۹ بدین معناست که تحریم بر روی هدف مورد نظر کشور تحریم کننده و نتیجه بدست آمده، تأثیر متوسطی داشته است. عدد ۱۶ بدین معناست که تحریم تأثیر قابل توجهی بر روی نتیجه موفقیت‌آمیز کسب شده داشته است، و در نقطه مقابل آن، عدد ۱ بیانگر شکست و ناکامی کشور تحریم کننده در دستیابی به اهدافش می‌باشد.

استفاده از تحریمهای مالی

تحریمهای مالی در ۷۴ مورد از ۱۰۳ مورد تحریم اقتصادی بررسی شده، به تنهایی و یا

همراه با کنترلهای تجاری به کار گرفته شده است. تحریمهای صادرات یا واردات ـ بدون همراهی با اقدامات مالی ـ تنها در ۲۴ مورد بکار رفته است (در عوض تحریمهای مالی به تنهایی در ۲۶ مورد بکار رفته است). در ۲۹ مورد از ۷۴ مورد مذکور، انواع سه گانه تحریم همراه با یکدیگر اعمال شده است. آمریکا، که در مجموع در ۶۸ مورد از تحریمهای اقتصادی مورد نظر، به عنوان کشور تحریم کننده عمل نموده است ـ با سابقه استفاده از تحریمهای مالی در ۸۵ درصد از مواردی که اینگونه تحریمها بکار گرفته شده است ـ نقشی اساسی در استفاده از تحریمهای مذکور به عهده داشته است (به جدول انتهای مقاله رجوع کنید).

معمول‌ترین شکل تحریم مالی، قطع کمکهای رسمی و دولتی جهت توسعه کشورها می‌باشد. هر چند نوع پیوند، و میزان ارتباط سرمایه گذاریهای بانک صادرات ـ واردات، وامهای بانک بین‌المللی توسعه و دیگر اشکال اعتبارات دولتی و خصوصی، با اهداف سیاسی از زمانی تا زمان دیگر متفاوت بوده است، ولی اکثر تحریمهای مالی مستلزم انجام تغییراتی درروابط دو جانبه اقتصادی و کمکهای نظامی به کشورهای در حال توسعه بوده است.

شدیدترین مرحله از تحریم مالی، مسدود نمودن دارایی‌های کشور هدف در کشور تحریم کننده است. یک چنین اقدامی نه تنها جریان مالی را متوقف می‌سازد، بلکه (به صورت مستقیم و غیرمستقیم) مانع از انجام فعالیتهای تجاری می‌شود. نتایج و پیامدهای سیاسی و حقوقی مسدود ساختن دارایی‌های یک کشور نسبتاً شدید است، زیرا چنین امری به معنای بازداشتن کشور هدف از دستیابی به دارایی‌های خود است. به دلیل اهمیت و پیامدهای جدی چنین اقدامی، مسدود ساختن دارایی‌های خارجی فقط در هنگام بروز خصومتهای شدید انجام گرفته است. درواقع، در تمام ۱۱ موردی که دارایی‌های خارجی کشوری مسدود شده است، این امر یا قبل از درگیری نظامی رخ داده است و یا اینکه به نوعی با فشارهای نظامی همراه بوده است. در کلیه موارد مذکور، تحریمهای مالی با محدودیتهای تجاری همراه شده‌اند؛ یعنی یک تحریم تمام عیار.

به عقیدهٔ ما، فقط سه مورد از موارد مذکور، نتایج موفقیت‌آمیزی را در پی داشته است و

بقیه موارد، حداکثر دارای تأثیری متوسط بوده است. لازم به ذکر است که در بین صاحب نظران و ناظران موجود، «بالدوین» به صرف آنکه تحریمی بیانگر قریب الوقوع بودن عملیات نظامی باشد، آن را یک موفقیت ارزیابی می‌کند. با در نظر گرفتن چنین معیاری، ما نیز تصدیق می‌کنیم که بسیاری از تحریمها موفق بوده است. ولی با معیار ما، موارد زیر ناموفق تلقی می‌شود:

تحریم آمریکا علیه ژاپن در ۱۹۴۰، علیه آرژانتین در ۱۹۴۴، علیه چین و کره شمالی در ۱۹۵۰، علیه ویتنام شمالی در ۱۹۵۴، علیه کوبا در ۱۹۶۰، و علیه کامبوج در ۱۹۷۵؛ و تحریم اندونزی علیه هلند در ۱۹۵۷.

مسدود نمودن دارایی‌های ایران توسط آمریکا در ۱۹۷۹، و دارایی‌های آژانتین توسط انگلستان در ۱۹۸۲ - از طریق جلوگیری از خرید سلاح و مهمات توسط کشورهای مورد نظر - تأثیری آشکار در حل و فصل اختلافات و کشمکشهای مربوطه داشت (در مورد ایران، اقدام مذکور مانع از ادامه جنگ این کشور با عراق شد). علاوه بر این، تحریم اقتصادی - از جُمله مسدود ساختن دارایی‌ها - در ترغیب جمال عبدالناصر رئیس جمهور مصر، برای مذاکره جهت دستیابی به راه حل بینابینی برای کنترل کانال سوئز نیز مؤثر بود - پس از اینکه وی در تابستان ۱۹۵۶، کانال مذکور را ملی اعلام کرده بود. با این وجود، حتی مسدود ساختن دارایی‌های یک کشور، کمک محدودی به دستیابی به اهداف اصلیِ کشور تحریم کننده می‌نماید. و در موارد مذکور نیز، تحریمها عموماً به عنوان مکمل فشارهای نظامی عمل کرده است.

مقایسه تحریمهای مالی و تجاری

تأثیرات اقتصادی و سیاسی تحریمهای تجاری و مالی، از جهات مختلف با یکدیگر تفاوت دارد. محدودیتهای تجاری معمولاً گزینشی بوده و یک یا چند کالا را تحت تأثیر قرار می‌دهد - به عنوان مثال، واردات پشم استرالیا توسط شوروی در ۱۹۵۴ (به دلیل رسوایی جاسوسی) یا صادرات تکنولوژی هسته‌ای به کشورهای در حال توسعه توسط آمریکادر دهه ۱۹۷۰. در چنین مواردی، به جای قطع کامل روابط تجاری، ممکن است فقط مصادیق و

زمینه‌های آن دستخوش دگرگونی و تغییراتی شود.

این مسئله که پس از اعمال تحریمها، قیمت پرداخت شده در ازای کالاهای وارداتی برای کشور هدف افزایش خواهد یافت، و یا اینکه مبلغ دریافت شده در ازای کالاهای صادراتی برای کشور مذکور کاهش خواهد یافت، بستگی به وضعیت و شرایط بازار دارد (غالباً در چنین مواردی تغییر قیمتها در حد متوسط و عادی است).

تحریمهای مالی ـ در مقایسه با تحریمهای تجاری ـ ممکن است شرایط دشوارتری را برای کشور هدف فراهم نماید و احتمالاً هزینه‌های بیشتری را (با توجه به نرخ بهره) برای کشور هدف به دنبال خواهد داشت، و به دلیل جو نامطمئن و بی‌اعتمادی ناشی از اعمال تحریمها، ضمانت‌های بیشتری برای اعتبارات و وامهای ارائه شده به کشور هدف درخواست خواهد شد. از سویی دیگر، کشور هدف ممکن است نتواند جایگزینی را برای کمکها و مساعدتهایی که جهت امر توسعه در اختیارش قرار می‌گرفت، بیابد. تحریمهای مالی ـ خصوصاً آن دسته از تحریمهایی که شامل تأمین بودجه تجاری و سرمایه‌گذاری‌های بازرگانی می‌شود ـ ممکن است دامنه وسیعی از جریانات تجاری و بازرگانی کشور هدف را (حتی بدون وضع تحریمهای تجاری مشخص و آشکار) دچار وقفه نماید.

همچنین، این امکان نیز وجود دارد که تأثیرات اقتصادی تحریمهای مالی شرایط را برای تغییر موازنه سیاسی به نفع کشور تحریم‌کننده فراهم نماید. مصیبت و رنجِ ناشی از تحریمهای تجاری ـ خصوصاً کنترلهای صادراتی ـ معمولاً در بین مردم کشور هدف پخش می‌شود. در صورتی که تحریمهای مالی از آمادگی بیشتری برای ضربه زدن به پروژه‌های مورد توجه سیاستگزاران کشور هدف، و یا آسیب رساندن به امکانات مالی و درآمدهای شخصیِ مقامات قدرتمند دولتی در کشور مذکور ـ که در موضعی هستند که می‌توانند سیاستهای کشور را تحت تأثیر قرار دهند ـ برخوردار است. در آن سوی معادله (در کشور تحریم‌کننده)، بروز واکنش‌های سیاسی در بین شرکتهای بازرگانی، و همچنین در بین متحدان خارجیِ کشور تحریم کننده ـ به دلیل به تعلیق درآوردن اعتبارات و مساعدتهای مورد درخواست کشور هدف ـ بعید به نظر می‌رسد.

مقایسهٔ تحریمهای مالی با تحریمهای تجاری، عوامل دیگری را که ممکن است در اعمال نفوذ در کشور هدف مؤثر واقع شوند، آشکار می‌سازد. به جز ۳ مورد، آمریکا در تمام موارد ۲۶ گانه تحریم مالی، نقش اصلی را به عنوان کشور تحریم کننده ایفاء نموده است؛ البته آمریکا در یکی از این موارد، هلند را به عنوان کشور تحریم کننده همراهی نموده است. فقط یکی از موارد مذکور، با ایجاد وقفه یا تغییراتی در کمکهای نظامی، اقتصادی و غذایی همراه نشد. ۲۴ مورد تحریمهای تجاری (شامل ۳ مورد کنترلهای وارداتی، ۱۶ مورد کنترلهای صادراتی، و ۵ مورد کنترلهای صادراتی و وارداتی همراه با یکدیگر) تصویر متفاوتی را ارائه می‌کند. آمریکا فقط در نیمی از موارد مذکور به عنوان تحریم کنندهٔ اصلی ظاهر شده است، و در ۲ مورد نیز هدف اینگونه تحریمها واقع شده است. شوروی ـ که در هیچ یک از تحریمهای مالی نقشی نداشت ـ در ۲ مورد از تحریمهای تجاری به عنوان کشور تحریم کننده ظاهر شده است و در ۵ مورد نیز، هدف تحریمهای مذکور واقع شده است.

نوعِ بازیگرانی که در تحریمهای مالی ظاهر می‌شوند (و تفاوت بین آنها)، اختلافات چشمگیر و قابل ملاحظه‌ای را در متغیرهای مربوطه در زمینه‌های سیاسی و اقتصادی ایجاد می‌کند. نتایج و ملاحظات ذیل قابل توجه است:

ـ نسبت تولید ناخالص ملی (GNP) کشور تحریم کننده به تولید ناخالص ملی کشور هدف، بیش از ۱۰ برابر بوده است؛

ـ هزینهٔ تحمیل شده به کشورِ اعمال کننده تحریم مالی، ناچیز و بی‌اهمیت بوده است؛

ـ شرایط و اوضاع سیاسی و اقتصادی، و همچنین ثبات کشور هدف، معمولاً بسیار ضعیف بوده است؛

ـ روابط بین کشور تحریم کننده و کشور هدف، پیش از وضع تحریمها نسبتاً نزدیک بوده است؛

همکاری بین‌المللی با کشور تحریم کننده چندان حائز اهمیت نبوده، زیرا نیازی بدان

وجود نداشته است؛ به علاوه، هزینه‌های اقتصادی تحریم برای کشور هدف در هنگام وضع تحریمهای مالی، نسبت به زمان وضع تحریمهای تجاری، تقریباً دو برابر شده است.

کارآیی نسبی تحریمهای مالی

برخلاف این تلقی و تصور رایج و عمومی که مدعی است تحریمهای اقتصادی هرگز نتیجه بخش نیستند، شواهد و مدارک ما نشان می‌دهد که تحریمهای مالی تقریباً در نیمی از مواردی که بکار گرفته شده موفق بوده است. ما دریافتیم که ۳۷ درصد از ۱۰۳ مورد تحریمهایی که مورد مطالعه و بررسی واقع شد، نتیجه بخش بوده است. علاوه بر آن، در مواردی که تحریمهای مالی به تنهایی ـ و یا همراه با تحریمهای واردات و صادرات وضع شده است ـ احتمال موفقیت آن نسبت به مواردی که کنترلهای تجاری به تنهایی وضع شده، دو برابر بوده است.

تحریمهای مالی در ۴۶ درصد از مواردی که به تنهایی بکار گرفته شده، توانسته است تأثیری متوسط و معمولی بر روی نتیجه موفقیت آمیزِ کسب شده داشته باشد، و در ۴۰ درصد از موارد نیز، بدون توجه به نوع ترکیب آن با تحریمهای دیگر (از جمله مواردی که به تنهایی بکار رفته است) نتیجه‌ای موفقیت آمیز داشته است. نتیجه مذکور را می‌توان با ۲۱ درصد موفقیت کسب شده در مواردی که تحریمهای تجاری ـ بدون همراهی با تحریمهای مالی ـ وضع شده، مقایسه نمود. به نظر می‌رسد که تحریمهای مالی همراه با کنترلهای وارداتی ـ با سابقه موفقیت ۴ مورد از ۶ مورد ـ مناسبترین ترکیب برای افزایش احتمال موفقیت در دستیابی به اهداف مورد نظر باشد؛ هر چند سابقه مذکور نمونه بسیار کوچکی برای نتیجه گیری محسوب می‌شود.

ابزارهای جداگانهٔ اقتصادی (تحریمهای تجاری یا تحریمهای مالی، ولی نه هر دو) غالباً در مواردی مورد استفاده قرار گرفته است که اهداف مورد نظر کشورهای تحریم کننده، اهدافی معمولی و نسبتاً کم اهمیت بوده است ـ مثلاً حل و فصل اختلافات مربوط به مصادره اموال،

بهبود وضعیت حقوق بشر، و یا جلوگیری از اشاعه و گسترش تکنولوژی مربوط به سلاحهای هسته‌ای. تحریمهای مالی در ۴۰ درصد از مواردی که برای دستیابی به چنین اهدافی بکار رفته، مفید واقع شده است، در حالی که تحریمهای وارداتی در یک سوم موارد موفق بوده (۱ مورد از ۳ موردی که به تنهایی بکار گرفته شده است) و کنترلهای صادراتی فقط در ۲ مورد از ۱۰ مورد موفقیت آمیز بوده است. میزان موفقیت تحریمهای مالی در مواردی که جهت بی‌ثبات نمودن حکومتها بکار گرفته شده، حیرت انگیز بوده است؛ در واقع ۸۰ درصد از موارد مذکور موفقیت آمیز بوده است. با این وجود، لازم است این نکته مورد توجه قرار گیرد که در تمامی مواردی که تحریمهای آشکار و علنی موفقیت آمیز بوده است:

- فعالیتها و اقدامات پنهانی، تحریمهای مذکور را همراهی نموده است؛
- مساعدت و کمکهای مالی جبرانی از سوی طرفهای ثالث وجود نداشته است؛
- کشورهای هدف معمولاً کوچک و ضعیف بوده، و صرف نظر از گرفتاریهای ناشی از تحریم، دارای مشکلات جدی در زمینه‌های اقتصادی و سیاسی بوده‌اند.

تشریح علل کاهش موفقیت تحریمهای مالی

علیرغم موفقیت نسبی تحریمهای مالی از زمان جنگ جهانی دوم، کارآیی آنها از اوایل دهه ۱۹۷۰، بطور چشمگیری کاهش یافته است. ما متوجه گرایش و جهت گیری مشابهی در انواع دیگر تحریمها شدیم، ولی کاهش کارآیی تحریمهای مالی بطور قابل توجهی سریع‌تر و آشکارتر است. در بین سالهای ۱۹۴۸ تا ۱۹۷۲، میزان موفقیت آن دسته از سیاستهای تنبیهی که با مجازاتهای مالی همراه بوده است، شگفت آور است: ۷۷ درصد. این در حالی است که از ۱۹۷۲ تاکنون، فقط ۱۵ درصد از موارد (با احتساب مواردی که بطور یکنواخت بین هر دو مقطع زمانی تقسیم شده) موفقیت آمیز بوده است. به نظر می‌رسد سه دلیل عمده برای عدم کارآیی و ناکامی مذکور وجود دارد.

اولین دلیل، افول نسبی جایگاه آمریکا در اقتصاد جهان است. در اولین سالهای پس از جنگ جهانی دوم، اقتصاد آمریکا تنها منبع موجود جهت بازسازی اقتصاد ویران شدهٔ ناشی از جنگ در کشورهای دیگر بود. آمریکا حتی تا دهه ۱۹۶۰، به عنوان منبع اصلی و عمدهٔ تأمین کمکهای مورد نیاز جهت رشد و توسعه دیگر کشورها باقی ماند. ولی از دهه ۱۹۶۰ به بعد، آمریکا به دلیل محدودیت امکانات و منابع در این کشور، بهبود شرایط در اروپا، و ظهور ژاپن به عنوان یکی از بازیگران عمده اقتصادی، تنها به عنوان یکی از منابع ارائه کننده کمک به دیگر کشورها محسوب می‌شد. از آن گذشته، توسعه اقتصادی منجر به کاهش آسیب پذیری بسیاری از کشورهایی شد که می‌توانستند بالقوه هدف اینگونه تحریمها واقع شوند. شاید بتوان گفت که افول نسبی قدرت اقتصادی آمریکا و شرایط این کشور پس از جنگ ویتنام نیز باعث شد تا نگرانی کشورهای هدف در این خصوص که تحریمهای اقتصادی ممکن است نشان دهنده وقوع «حادثه‌ای وخیم‌تر» برای آنان در آینده باشد، کاهش یابد.

دلیل دوم برای موفقیت بیشتر تحریمهای مذکور در سالهای پس از جنگ جهانی دوم تا دهه ۱۹۶۰، احتمالاً دگرگونی و تغییری است که در اهداف مورد نظر کشورهای تحریم کننده بوجود آمده است. در مواردی که هدفِ کشور تحریم کننده حل و فصل مناقشات نظامیِ ناشی شده از اختلافات مستعمراتی، یا رفع ادعاهای مربوط به مصادرهٔ اموال، و یا بی‌ثبات نمودن حکومتهای نامطلوب بوده است، تأثیر کاهش و یا قطع کمکهای اقتصادی چشمگیرتر از مواردی بوده است که هدف از اقدام مذکور بهبود وضعیت حقوق بشر در کشور هدف بوده است.

در ۳ مورد از تحریمهای چهارگانهٔ مربوط به دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰، هدف خاتمه بخشیدن به درگیریهای محدود نظامیِ ناشی شده از اختلافات مستعمراتی بود. آمریکا در وادار ساختن هلند به شناسایی استقلال اندونزی در ۴۹-۱۹۴۸ موفق شد. این کشور همچنین موفق شد که طی مناقشه مربوط به ملی شدن کانال سوئز در ۱۹۵۶، فرانسه و انگلستان را به عقب نشاندن نیروهایشان از مصر وادار سازد. از سویی دیگر، فرانسه در وادار ساختن تونس جهت

خاتمه بخشیدن به حمایتهای خود از شورشیان الجزایر بین سالهای ۱۹۵۷ تا ۱۹۶۳ ناکام ماند. در مورد چهارم نیز، آمریکا توانست با موفقیت، دو دولتی را که حاضر به همکاری با آمریکا نبودند، در لائوس بی‌ثبات نماید.

در دهه ۱۹۶۰، آمریکا ۹ بار از تحریمهای مالی علیه کشورهای کوچک و در حال توسعه استفاده نمود. در سه مورد از تلاشهای موفقیت‌آمیز این کشور، کمکهای اقتصادی آمریکا به کشورهای مورد نظر ـ با هدف وادار ساختن آنها جهت همراهی و موافقت با حل و فصل ادعاهای مربوط به مصادره اموال ـ کاهش یافت و یا به حالت تعلیق درآمد: علیه سریلانکا در ۶۵-۱۹۶۱، علیه برزیل در ۶۴-۱۹۶۲ (هر چند دستیابی به توافق مورد نظر، پس از سقوط دولت متمرد این کشور عملی شد)، و علیه پرو در ۷۴-۱۹۶۸. ایجاد تغییراتی در جریان ارسال کمکهای غذایی به هند توسط دولت جانسون، باعث متقاعد شدن کشور مذکور جهت قائل شدن اهمیت بیشتری برای بهبود و پیشرفت وضعیت کشاورزی در این کشور شد. کاهش و تعلیق کمکهای آمریکا، توانست در موفقیت این کشور جهت بی‌ثبات نمودن دو دولتی که به عنوان تهدید کننده منافع آمریکا تلقی می‌شدند، مؤثر باشد: رژیم «دی‌ام»* در ویتنام در ۱۹۶۳، و رژیم «آلنده» در شیلی در ۷۳-۱۹۷۰. تحریمهای مالی در سال ۱۹۶۵ توانست ناصر، رئیس جمهور مصر را به تعدیل و کاهش ایراد بیانات تحریم آمیز علیه آمریکا، و همچنین به متوقف ساختن فعالیتهای نظامی مصر در یمن و کنگو، وادار سازد. با این وجود، تحریمهای مالی آمریکا در منصرف ساختن «پرو» از خرید جنگنده‌های گران قیمت از فرانسه ناکام ماند، و در بی‌ثبات نمودن دولت «سوکارنو» ، رئیس جمهور اندونزی در سال ۱۹۶۶، تأثیر ناچیزی داشت.

در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، توجه عمدهٔ تحریمهای مالی، بر روی بهبود وضعیت حقوق بشر در سرتاسر جهان مترکز شد؛ هدفی شایسته، که با فشارهای اقتصادی، چندان قابل حصول نبود. در این دوره، فقط دو موفقیت ناچیز و حاشیه‌ای وجود داشت: تحریم آمریکا علیه

* Diem

«برزیل» در اواخر دهه ۱۹۷۰؛ و تحریم آمریکا و هلند علیه «سورینام» در اوایل دهه ۱۹۸۰ (در مورد اخیر، یکی از اهداف تحریم کاهش نفوذ شوروی و کوبا بود). آمریکا، به جز در ۲ مورد از ۱۱ مورد باقیمانده، نقش اصلی را به عنوان کشور تحریم کننده ایفاء نمود، و تمامی موارد مذکور با شکست مواجه شد.

به جز تلاشهایی که برای بهبود وضعیت حقوق بشر انجام گرفت ـ توسط آمریکا در کرهٔ جنوبی، شیلی، پاراگوئه، گواتمالا، السالوادور، و بولیوی، و توسط جامعه اروپا در ترکیه پس از کودتای نظامی در این کشور ـ آمریکا همچنین تلاش نمود که ترکیه را جهت خارج ساختن نیروهایش از قبرس، پاکستان را جهت توقف تلاشهایش برای دستیابی به توانایی تولید سلاح هسته‌ای، و زیمبابوه را جهت کاهش و تعدیل مخالفتهایش در سازمان ملل با سیاست خارجی آمریکا، تحت فشار قرار دهد. چین تمام کمکهای اقتصادی و همکاری‌های فنی خود با ویتنام را متوقف ساخت، ولی نتوانست «هانوی» را جهت خارج ساختن نیروهایش از کامبوج متقاعد سازد. در تحریمهای اخیر آمریکا، اهداف مهمتری ـ معمولاً نگرانی درباره نفوذ شوروی و یا کسب موقعیت استراتژیک توسط این کشور ـ جایگزین هدف «بهبود وضیعت حقوق بشر» و یا دیگر اهداف عادی این کشور شد. از این گذشته، در مورد تحریمهای اخیر، این کنگره بود که دولت آمریکا را جهت اعمال تحریمها تحت فشار قرار می‌داد. و احتمالاً همین مسئله این باور را در کشورهای هدف بوجود آورد ـ که البته در اغلب موارد چنین باوری درست بود ـ که تحریمها ادامه نخواهند یافت.

سومین تفاوت عمده بین دورهٔ پیش از ۱۹۷۳ و دوره پس از این سال، در نوع کمکهایی بود که مورد تجدید نظر واقع میشد. در دوره نخستین (پیش از ۱۹۷۳)، تعلیق کمکهای اقتصادی، انتخاب غالب بود. در حالی که در دورهٔ بعدی (پس از ۱۹۷۳)، تعلیق کمکهای نظامی مورد توجه بود؛ خصوصاً در موارد مربوط به حقوق بشر، که غالباً حکومتهای نظامی هدف آن واقع می‌شدند. باعث شگفتی است که تعلیق کمکهای نظامی ـ و یا توقف کامل اینگونه کمکها ـ تأثیر چندانی در بهبود وضعیت حقوق بشر در کشورهایی که دارای حکومتهای نظامیِ مستبد بودند،

نداشت. ظاهراً حکومتهای مذکور، مخالفتهای داخلی را تهدید جدی‌تری برای بقای خود تلقی می‌کردند.

آیندهٔ تحریمهای مالی

اخیراً آمریکا، به دلیل بروز ناآرامی‌های شدید در هائیتی و تعویق انتخابات در این کشور، تمام کمکهای اقتصادی خود به کشور مذکور را قطع کرده است. کنگره آمریکا نیز تهدید نموده است که در صورت عدم مهار خشونتهای مغایر با حقوق بشر در کشور زئیر، کمکهای خود به این کشور را متوقف سازد. کنگره همچنین تهدید نموده است که چنانچه قاتلین دو آمریکایی در السالوادور ـ به عنوان بخشی از برنامه عفو عمومی «دو آرت»*، رئیس جمهور این کشور ـ آزاد شوند، کمکهای خود به این کشور را کاهش خواهد داد. از قرار معلوم، علیرغم عدم کارآیی تحریم‌های مالی اخیر، اینگونه تحریمها همچنان به عنوان یکی از ابزارهای سیاست خارجی آمریکا باقی خواهد ماند.

اگر چه ممکن است دولت آمریکا ـ با توجه به اهدافی که در گذشته دنبال نموده و ابزارهای خاصی که بکار گرفته است ـ روش استفادهٔ عاقلانه‌تر از تحریمها را بیاموزد، ولی تفوق و برتری پیشین آمریکا در اقتصاد جهان، قابل بازگشت نیست. محدودیت منابع آمریکا جهت ارائه کمکهای نظامی و اقتصادی به دیگران جدی‌تر خواهد شد ـ در اوایل ۱۹۸۸ وزارت خارجه آمریکا اعلام نمود که کاهش بودجه توسط کنگره، منجر به حذف ۴۲ مورد از برنامه‌های کمکهای نظامی و اقتصادی آمریکا به ۳۰ کشور جهان، و اعمال محدودیتهایی در بخشهای دیگری از برنامه‌های کمکهای خارجی آمریکا خواهد شد ـ و بانک صادرات ـ واردات نیز، همچنان با محدودیتهای مالی مواجه خواهد بود. این حقایق بیانگر تداوم روند غم انگیز و مأیوس کننده استفاده از تحریمهای مالی خواهد بود.

---

* Duarte

مورد تحریم	سالهای اجرای تحریم	اهداف	درجه موفقیت
آمریکا علیه هلند	۴۹-۱۹۴۸	به رسمیت شناختن جمهوری اندونزی	۱۶
آمریکا علیه فرانسه و انگلستان	۱۹۵۶	عقب نشاندن نیروها از کانال سوئز	۱۲
آمریکا علیه لائوس	۶۲-۱۹۵۶	بی‌ثبات نمودن حکومت شاهزاده فوما* و ژنرال فومی**؛ جلوگیری از گسترش کمونیسم	۹
فرانسه علیه تونس	۶۳-۱۹۵۷	خاتمه بخشیدن به حمایت از شورشیان الجزایر	۱
آمریکا علیه سریلانکا	۶۵-۱۹۶۱	رفع ادعاهای مربوط به مصادره اموال	۱۶
آمریکا علیه برزیل	۶۴-۱۹۶۲	رفع ادعاهای مربوط به مصادره اموال؛ بی‌ثبات نمودن حکومت گولارت***	۱۲
آمریکا علیه مصر	۶۵-۱۹۶۳	متوقف ساختن فعالیتهای نظامی دریمن و کنگو؛ کاهش تحریکات لفظی علیه آمریکا	۱۶
آمریکا علیه اندونزی	۶۶-۱۹۶۳	خاتمه بخشیدن به علمیات سرکوب مالزی؛ بی‌ثبات نمودن حکومت سوکارنو	۸
آمریکا علیه ویتنام جنوبی	۱۹۶۳	فرونشاندن عملیات سرکوب؛ برکنار کردن «نو»****؛ بی‌ثبات نمودن «دی ام»*****	۱۲
آمریکا علیه هند	۶۷-۱۹۶۵	اصلاح سیاستهای دولتی در جهت حمایت از کشاورزی	۱۶
آمریکا علیه پرو	۱۹۶۸	صرف نظر نمودن از خرید هواپیماهای جنگنده از فرانسه	۱
آمریکا علیه پرو	۷۴-۱۹۶۸	رفع ادعاهای مربوط به مصادره اموال	۱۲
آمریکا علیه شیلی	۷۳-۱۹۷۰	رفع ادعاهای مربوط به مصادره اموال؛ بی‌ثبات نمودن حکومت آلنده	۱۲

مورد تحریم	سالهای اجرای تحریم	اهداف	درجه موفقیت
آمریکا علیه کره جنوبی	۷۷-۱۹۷۳	بهبود وضعیت حقوق بشر	۴
آمریکا علیه شیلی	۱۹۷۳	بهبود وضعیت حقوق بشر	۶
آمریکا علیه ترکیه	۷۸-۱۹۷۴	خارج ساختن نیروها از قبرس	۱
آمریکا علیه پاراگوئه	۸۱-۱۹۷۷	بهبود وضعیت حقوق بشر	۶
آمریکا علیه گواتمالا	۸۶-۱۹۷۷	بهبود وضعیت حقوق بشر	۴
آمریکا علیه السالوادر	۸۱-۱۹۷۷	بهبود وضعیت حقوق بشر	۶
آمریکا علیه برزیل	۸۴-۱۹۷۷	بهبود وضعیت حقوق بشر	۹
چین علیه ویتنام	۷۹-۱۹۷۸	خارج ساختن نیروها از کامبوج	۱
آمریکا علیه پاکستان	۸۰-۱۹۷۹	رعایت موازین مربوط به ایمنی هسته‌ای	۴
آمریکا علیه بولیوی	۸۲-۱۹۷۹	بهبود وضعیت حقوق بشر؛ جلوگیری از عبور و انتقال مواد مخدر	۶
جامعه اروپا علیه ترکیه	۸۲-۱۹۸۱	اعاده دموکراسی	۶
هلند و آمریکا علیه سورینام	۱۹۸۲	بهبود وضعیت حقوق بشر؛ محدود نمودن رابطه سورینام با کوبا و شوروی	۹
آمریکا علیه زیمبابوه	۸۴-۱۹۸۳	تعدیل مواضع زیمبابوه در سازمان ملل نسبت به سیاست خارجی آمریکا	۴

*Prince Phouma **Gen. Phoumi ***Goulart ****Nhu *****Diem

منبع:

Gary Hafbauer and Kimberly Elliott, Financial Sanctions and Foreign Policy: Qualified Success, *Harvard International Review,* (June/July1988).

تحریمهای بین‌المللی: درسهایی از تجربیات گذشته

مارگارت داکسی* ترجمهٔ شهرام پیشکاری

اختلاف نظر و بحث در مورد نقشی که تحریمهای بین‌المللی می‌توانند در خاتمه بخشیدن به تبعیض نژادی در آفریقای جنوبی ایفاء کنند، طی سالهای اخیر، یک بار دیگر در رأس توجهات عمومی قرار گرفت. در سال ۱۹۸۶، کنگره آمریکا در هنگام تصویب قانون محدودیت معاملات تجاری و مالی آمریکا با آفریقای جنوبی، اهمیتی به وتوی ریاست جمهوری این کشور نداد. اعضای جامعه اروپا و دیگر کشورهای غربی، همچنین کشورهای مشترک المنافع و ژاپن، دست به انجام اقدامات مشابهی زدند. با این وجود، اقدامات مذکور را نمی‌توان تحریم سازمان ملل متحد به حساب آورده و تلقی نمود. شورای امنیت سازمان ملل متحد در سال ۱۹۷۷، قطعنامه لازم‌الاجرایی در خصوص تحریم فروش تسلیحات به آفریقای جنوبی ـ که همچنان به قوت خود باقی است ـ به تصویب رساند. ولی به جز مورد مذکور، این شورا فقط اعضای سازمان را ترغیب و تشویق نمود که خود تحریمهای اقتصادی را علیه دولت آفریقای جنوبی وضع نموده و به تصویب رسانند. آمریکا و انگلستان از دادن رأی مثبت به این قطعنامه خودداری نمودند، و همواره با قطعنامه‌هایی که تحریمهای اقتصادی را اجباری می‌ساخت، مخالفت نموده و اینگونه قطعنامه‌ها را وتو نموده‌اند. بنابر این به جز تحریم تسلیحاتی، تحریمهای دیگر علیه آفریقای جنوبی، برای اعضای سازمان ملل متحد اجباری و الزام آور نیست. و این مسئله آشکارا با اقدامات و دستورالعمل‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد علیه رودزیا ـ مستعمرهٔ خودمختار انگلستان که اکنون تبدیل به کشور مستقل زیمبابوه شده است ـ بین سالهای ۱۹۶۶ تا ۱۹۷۹، در مغایرت است.

علیرغم وجود تفاوتهای آشکار بین رودزیا و آفریقای جنوبی، خصوصاً به لحاظ شرایط

---

* Margaret Doxey

سیاسی و توانایی‌های نظامی و اقتصادی این دو کشور، به نظر می‌رسد که هدف از تحریمهای اقتصادی در مورد هر دو کشور، خاتمه بخشیدن به تبعیض نژادی و حکومت و سلطه اقلیت سفید پوست در این کشورها بوده است. اکنون سئوالی که مطرح می‌شود آن است که چرا هیچ گونه تحریم اقتصادی لازم‌الاجرایی علیه آفریقای جنوبی از سوی سازمان ملل متحد وضع نشده است. و اصولاً چرا رودزیا در طول چهل سال تاریخ تشکیل سازمان ملل متحد، به عنوان تنها موردی که مشمول تحریمهای اقتصادی جامع و اجباری قرار گرفته است، باقی می‌ماند؟ و آیا تحریمهای اقتصادی علیه رودزیا مثمرالثمر بود؟

برای دادن پاسخهایی به سئوالات مذکور، بررسی دقیق انگیزه‌های اعمال تحریمهای اقتصادی ضرورت دارد. بررسی این انگیزه‌ها معمولاً دشوار است و ضرورتاً به شکل علنی و رسمی اعلام نمی‌شود. مسئله اعمال تحریم اقتصادی صرفاً به رفتار کشور هدف بستگی ندارد؛ بلکه به تخمین و ارزیابی هزینه‌های تحریم اقتصادی توسط کشورهای تحمیل کنندهٔ آن و نوع فشارهایی که جهت نشان دادن واکنش مناسب بر آنها وارد می‌شود نیز بستگی دارد. اندازه‌گیری و محاسبه میزان تأثیر گذاری تحریم اقتصادی، که خود موجب بحث و مجادله بسیاری بین گروههای موافق و مخالف با تحریم اقتصادی شده است، نه تنها مشکل است ـ زیرا همواره علل و عوامل دیگری وجود دارد که تأثیرگذار هستند و نمی‌توان مطمئن بود که چنانچه تحریم اقتصادی وضع نمی‌شد، چه اتفاقی رخ می‌داد ـ بلکه به هدف مورد نظر از اعمال تحریمها بستگی دارد. این مسئله که آیا تحریمها مؤثر واقع خواهد شد یا خیر، به این موضوع بستگی دارد که تحمیل کنندگان آن به دنبال دستیابی به چه چیزی هستند؛ آیا این تحریمها به منظور تنبیه کشور هدف طراحی شده، یا اینکه از روی اکراه و اجبار بوده است، و یا اینکه صرفاً جهت دادن علامتی به کشور هدف طراحی شده است. ممکن است این انتظار وجود داشته باشد که نتیجه و تأثیر تحریمهای سازمان ملل متحد چیزی بیش از یک اقدام سمبلیک باشد. فکر و ایده نخستین بهره گیری از اجبارهای بین‌المللی نیز ـ همانگونه که از عنوان آن مشخص است ـ برخورد جدی و قاطعانه با هرگونه توسل به درگیری و جنگهای ستیزه جویانه و تهاجمی بوده است.

چنانچه از سوی کشوری به منافع کشورهایی که از توانایی و قدرت لازم برخوردار بودند

صدمه‌ای وارد می‌شد، کشورهای قدرتمند همواره حق مقابله به مثل را به عنوان اقدامی مشروع برای خود مد نظر داشته‌اند. یک قدرت ضعیف نیز می‌تواند اعتراض و مخالفت سیاسی خود را ابراز نماید، ولی کشورهای قدرتمند می‌توانند دامنه وسیعی از اقدامات تلافی جویانه را به کار گیرند. جامعه ملل پس از جنگ جهانی اول، و سازمان ملل متحد پس از جنگ جهانی دوم، به عنوان سازمانی جهت ضمانت واکنش دسته جمعی نسبت به خطاها و جرمهای بین‌المللی در نظر گرفته شد. کلیه اعضای این سازمانها باید خود را در تنبیه کشورهای مجرم و خطاکار سهیم بدانند، و تحریمهای اقتصادی نیز به عنوان عاملی بازدارنده، و در صورت لزوم به عنوان نوعی عامل تنبیهی و مکانیزم واکنش دسته جمعی، عمل می‌کند.

جامعه ملل چارچوبی کلی را جهت حل و فصل صلح آمیز اختلافات بین‌المللی ارائه نمود، و میثاق آن شرایطی را پیش بینی نمود که اقدامات دسته جمعی علیه کشوری که به شکل غیرقانونی متوسل به جنگ شده است، اعمال شود. طرح مذکور بر این فرض استوار بود که نه تنها در مورد جرم و خطا، بلکه در مورد چگونگی برخورد با آن نیز در بین اعضاء، اجماع نظر وجود دارد؛ و طبیعتاً طرح مذکور غیرعملی از کار درآمد. این واقعیت نادیده گرفته شده بود که ملاحظات خاصی در سیاست خارجی و داخلی کشورها وجود دارد که با انجام اقدام خصمانه علیه کشوری دیگر ـ حتی اگر کشور مذکور قوانین بین‌المللی را نقض کرده باشد ـ مغایرت دارد. علاوه بر آن، ملاحظات داخلی کشورها نقش قابل توجهی را در زمینه تعیین این مسئله که کدام یک از تحریمها عملی است، ایفاء می‌نماید. احتمالاً تحریمها به همان اندازه که بر روی کشور هدف تأثیر می‌گذارد، به همان نسبت نیز برای کشور تحریم کننده هزینه آور بوده و اختلال و آشفتگی به دنبال خواهد داشت. احتمالاً منافع و ارزشهای جامعه بین‌المللی، جایگاه دوم را در این محاسبات به خود اختصاص خواهد داد و بی‌توجهی کامل به ارتباطات و پیوندهای موجود ـ که در ماده شانزدهم میثاق جامعه ملل تجویز شده بود ـ هرگز به وقوع نپیوست.

تحریمهای جامعه ملل علیه ایتالیا

تنها مورد از اعمال تحریم توسط جامعه ملل، در اکتبر ۱۹۳۵ رخ داد و آن زمانی بود که

ایتالیا با نقض میثاق جامعه ملل درگیر جنگی با اتیوپی شد. تمایل آشکاری که از سوی فرانسه و انگلستان ـ به عنوان قدرتهای پیشرو و اصلی در جامعه ملل ـ جهت اعمال تحریم علیه ایتالیا ابراز شد، نارضایتی شدید این دو کشور از گریزان نمودن موسولینی (دیکتاتور ایتالیا) و کشاندن او به سمت اتحاد با رژیم نازی در المان را پنهان نمود. تحریمهای تصویب شده توسط جامعه ملل علیه ایتالیا در خصوص صادرات و واردات، نسبتاً جامع و گسترده بود ولی شامل نفت ـ یعنی کالایی که می‌توانست حیاتی و سرنوشت ساز باشد ـ نمی‌شد. به نظر می‌رسد که تهدید موسولینی مبنی بر اینکه تحریم نفتی به معنای جنگ با جامعه ملل خواهد بود، جدی تلقی شده بود. به فاصله کوتاهی پس از تصویب این تحریمها، شرایط و محتوای قرارداد توافق شده بین انگلستان و فرانسه (توافقنامه هوآر ـ لاوال)* آشکار ساخت که دو دولت مذکور مصمم هستند که در مورد اتیوپی با ایتالیا معامله کنند. تحریمهای مذکور در ژوئیه ۱۹۳۶، پس از اینکه ایتالیا کشور اتیوپی راکاملاً تصرف نمود، لغو شد.

محدودیت اعضای جامعه ملل، و خصوصاً عدم حضور ایالات متحده، موجب شد که تحریمهای جامعه ملل اثرات کمتری را در روابط اقتصادی بین کشورها بر جای گذارد. اما تجارب بدست آمده از تحریم ایتالیا و درسهای فراگرفته شده از آن، عمدتاً سیاسی بود. اولاً، جامعه ملل ۱۵ سال پیش از آنکه بتواند به توافقی جهت اعمال تحریمهای عمومی و دسته جمعی دست یابد، تأسیس شده بود (و از همان روزهای نخستین فشارهایی جهت رقیق نمودن ماده شانزدهم میثاق وجود داشت)؛ ثانیاً سیاست اعمال تحریم علیه ایتالیا، حداقل از سوی فرانسه و انگلستان، چندان جدی نبود و در واقع تدبیری بود جهت حفظ آبروی این کشورها. این مسئله بیانگر عدم وجود صداقت در بین این کشورها جهت تنبیه ایتالیا یا حفظ کشور اتیوپی بود. شکست و ناکامی تحریمهای مذکور و پذیرفتن پیروزی ایتالیا باعث تحلیل رفتن باقیمانده اعتبار جامعه ملل شد. این مسئله نیز روشن شد که در عزم و اراده ایتالیا در هنگام رویارویی با مخالفت دسته جمعی کشورها ـ که از طریق اعمال مجازاتهای عمومی از سوی آنان آشکار شده بود ـ تزلزلی ایجاد نشد. علیرغم مسائل مذکور، فکر انجام اقدامات دسته جمعی مجدداً پس از جنگ

---

* Hoare-Laval pact

جهانی دوم، با تأسیس سازمان ملل متحد احیاء شده و گسترش یافت. براساس فصل هفتم منشور ملل متحد، این اختیار به شورای امنیت سازمان ملل داده شد که وجود تهدید علیه صلح جهانی، نقض صلح و عمل تجاوز را مشخص کند و در خصوص انجام اقدامات ضروری و متناسب با شرایط مذکور تصمیم‌گیری نماید. این شورا اجازه دارد که دستور لازم را جهت اعمال تحریمهای عادی، در هر شکل و ترکیبی صادر نماید و کلیه اعضای سازمان ملل متحد موظف به اجرای آن هستند؛ و یا اینکه می‌تواند تحریمهای نظامی و غیرنظامی را توصیه نماید، که در این صورت اجرای آن اختیاری خواهد بود. مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز می‌تواند با دو سوم آرا انجام اقداماتی را توصیه نماید.

نکته قابل توجه آن است که شورای امنیت سازمان ملل متحد برای تعیین وضعیت و حالتی که تهدید کننده صلح می‌باشد، آزادی عمل گسترده‌ای را دارا می‌باشد؛ الزاماً نباید کشوروی علیه کشور دیگری متوسل به خشونت شده باشد. بدین ترتیب، هر چند می‌توان رژیمهای سفید پوست در رودزیا و آفریقای جنوبی را احتمالاً، رژیمهای بی‌ثبات کننده منطقه خود تلقی نمود، ولی آنچه که موجب واکنش سازمان ملل متحد در قبال این دو کشور شد، سیاستهای داخلی آنها بود. البته توانایی و اختیار شورای امنیت برای نشان دادن عکس‌العمل، الزاماً منجر به انجام اقدامی نخواهد شد؛ این مسئله بستگی به موافقت، و یا حداقل عدم مخالفت تمامی پنج عضو دائم شورای امنیت دارد. فی‌الواقع مواردی که آمریکا، شوروی، انگلستان، فرانسه و چین بر روی انجام یک جرم و خطای بین‌المللی توافق داشته باشند نادر است؛ آنها می‌توانند از خود، و همچنین از متحدان و وابستگان به خود دفاع نموده و حمایت کنند و اصولاً اتخاذ مواضع مشترک در بین آنها مرسوم نیست. عملیات کره در سال ۱۹۵۰، فقط با غیبت موقت شوروی از شورای امنیت ممکن شد؛ اشتباهی که احتمالاً هیچ یک از اعضای دائمی شورا آن را تکرار نخواهند کرد. در سال ۱۹۷۹، شورای امنیت سازمان ملل متحد تصرف سفارت آمریکا و توقیف کادر دیپلماتیک این کشور در تهران را تهدیدی علیه صلح تلقی نمود، ولی شوروی تحریم ایران را وتو نمود.

البته قطعنامه‌های زیادی به منظور توصیه اعمال تحریم علیه برخی کشورها توسط

مجمع عمومی ارائه شده است: علیه اسپانیا در زمان حکومت فرانکو؛ علیه پرتغال در زمانی که این کشور از ترک سرزمینهای مستعمراتی خود در آفریقا خودداری نمود؛ علیه رودزیا و آفریقای جنوبی؛ و علیه اسرائیل؛ ولی کشورهای غربی عموماً توجهی به این درخواستها نمی‌کردند. بنابراین در طول حیات ۴۳ ساله سازمان ملل متحد ـ که دو برابر عمر جامعه ملل می‌باشد ـ این سازمان فقط یک مورد عمده از تحریم اقتصادی را در سابقه خود به ثبت رسانده است. تحریم سازمان ملل متحد علیه رودزیا نیز فقط به این دلیل ممکن شد که انگلستان ـ قدرت مسئول در این زمینه ـ مایل به حمایت از تحریم مذکور بود، زیرا به آن به عنوان تقویت کننده اقداماتی که خود قبلاً به صورت یکجانبه اجرا نموده بود می‌نگریست، و دیگر اعضای دائمی شورا نیز تمایل و منافعی جهت وتو نمودن آن نداشتند. از سویی دیگر، انگلستان از طرف کشورهای مشترک‌المنافعِ آفریقایی جهت انجام اقداماتی جدی و قاطعانه علیه رژیم سفیدپوست رودزیا ـ که به صورت غیرقانونی اعلام استقلال نموده بود ـ تحت فشار شدیدی بود. ولی در مورد آفریقای جنوبی، دولت انگلستان در مقابل فشارهای مشابه کشورهای مشترک‌المنافع تسلیم نشد. دولت انگلستان اظهار می‌داشت که معتقد است که تحریم آفریقای جنوبی نه تنها باعث انجام اصلاحات سیاسی در این کشور نخواهد شد، بلکه پیامدهایی جدی برای سیاه پوستان آفریقای جنوبی و کشورهای همسایه و سیاه پوست این کشور ـ که به لحاظ اقتصادی وابسته به آفریقای جنوبی هستند ـ در پی خواهد داشت. این مسئله نیز واضح و آشکار بود که اعمال تحریم اقتصادی گسترده علیه آفریقای جنوبی، برای اقتصاد انگلستان پرهزینه خواهد بود.

نادربودن اعمال تحریمهای اقتصادی از سوی سازمان ملل ـ که به دلیل وجود رقابت و عدم توافق بین قدرتهای اصلی براحتی قابل توضیح است ـ به معنای فقدان مثالهای دیگری از تحریم علیه کشورها، که بتوان نکاتی را از آنها آموخت نیست. از زمان جنگ جهانی دوم تاکنون، مواردی از اعمال تحریمهای اقتصادی از سوی سازمانهای منطقه‌ای علیه برخی کشورها وجود داشته است؛ به عنوان مثال تحریم کوبا از سوی سازمان کشورهای آمریکایی (از ۱۹۶۲ تا ۱۹۷۵) و تحریم مصر از سوی اتحادیه عرب (تا ۱۹۷۹). همچنین مواردی از تحریم در سالهای اخیر وجود داشته است که آمریکا در آنها پیشگام بوده و بر همراهی متحدین خود با تحریمهای

مذکور اصرار ورزیده است. ایران، شوروی، لهستان و لیبی، جملگی هدف اقدامات سیاسی و اقتصادی آمریکا واقع شده‌اند؛ البته آمریکا در دو مورد، علیه لیبی متوسل به زور شد.

قطعاً تمام موارد مذکور اطلاعات بسیاری را در مورد اهداف و انگیزه‌ها، میزان تأثیرگذاری و انواع مختلف تحریمها در اختیار ما قرار می‌دهد. موارد مذکور، همچنین، امکان مقایسهٔ بین اثرات آن دسته از تحریمهایی که توسط یک سازمان بین‌المللی وضع شده است و تحریمهایی که مستقلاً و به ابتکار دولتها اتخاذ شده است را فراهم می‌سازد. تجربه تحریمهای وضع شده توسط جامعه ملل و سازمان ملل متحد، بیانگر آن است که حتی در زمانی که یک سازمان بین‌المللی قوی از تحریمی حمایت و پشتیبانی می‌کند، ممکن است به دلیل عدم مشارکت گروهی از کشورها، اختلاف و شکاف بین اعضای آن ایجاد شود. همچنین، طبیعی است که در مورد انجام اقدامات پرهزینه، بی‌میلی و اکراه وجود خواهد داشت؛ خصوصاً در مواقعی که میزان قابل توجهی از وابستگی متقابل بین کشورهای تحریم کننده و کشور هدف وجود دارد. در سیاست، انجام دادن اقدامی که ضررش برای کشور انجام دهندهٔ آن همانند ضرر آن برای کشور هدف است ـ و شاید هم بیشتر ـ کار منطقی و معقولی نیست. حتی در شرایطی که اعمال تحریم علیه یک کشور به تصویب رسد، ممکن است به دلیل ناتوانی دولتها در ادامه دادن و به انجام رساندن آن، ضعفهایی در اجرای تحریم تصویب شده بروز نماید. مشکل جامعه ملل، قلّت اعضای آن بود و ظاهراً مشکل سازمانهای منطقه‌ای (مانند سازمان کشورهای آمریکایی)، ناتوانی آنان در ممانعت از ارائه حمایتهای جبرانی به کشور هدف توسط قدرتهای فرامنطقه‌ای است. در کلیه موارد اعمال تحریمها، حتی زمانی که شورای امنیت سازمان ملل به عنوان ضامن و حامی آن وارد عمل شده است، ممکن است اعضای سازمان خود در زمینه مشارکت کامل و یا ناقص در تحریمها، کوتاهی کنند. آفریقای جنوبی، علیرغم عضویتش در سازمان ملل متحد، حاضر به اعمال تحریم اقتصادی علیه رودزیا نشد و صرفاً از اعلام رسمی مخالفت با تحریمها خودداری نمود، ولی در عمل حمایتهای نظامی و اقتصادی خود از حکومت غیرقانونی رودزیا را ادامه داد؛ دولت انگلستان در مورد توافقاتی که رودزیا را قادر می‌ساخت ملزومات ضروری نفتی را به دست آورد، با بی‌تفاوتی برخورد نمود، و آمریکا برای یک دورهٔ چندین ساله، علیرغم

تحریمهای وضع شده از سوی شورای امنیت، به واردات «کروم» از رودزیا ادامه داد.

ضمانت تحریمها توسط سازمان ملل متحد

آیا ضمانت و پشتیبانی سازمان ملل متحد از تحریم، بر تأثیر آن می‌افزاید؟ به نظر می‌رسد که از بعضی جهات پاسخ مثبت باشد. در چنین مواردی، در وهله نخست، یک نیروی اخلاقی زمینه مشارکت و همکاری کشورها با بیانیه شورای امنیت را، که در آن رفتار کشور هدف آشکارا جرم تلقی، و به لحاظ بین‌المللی غیرقابل قبول دانسته شده است، فراهم می‌نماید. و همین مسئله اساس و شالودهٔ متقاعدکننده‌تری را برای اعمال تحریمهای بین‌المللی ـ نسبت به بیانیه یکجانبه دولتها در این خصوص ـ فراهم می‌سازد. هر چند ادله‌ای وجود دارد که بیانگر آن است که محکومیت خارجی ممکن است موضع دولت کشور هدف را استحکام بخشد و این زمینه را برای دولت مذکور فراهم نماید که هرگونه گرفتاری اقتصادی را به تحریم خارجی نسبت دهد، ولی در عین حال این وضعیت موقتی خواهد بود و در صورت ادامه شرایط مذکور، افکار عمومی کشور هدف این مسئله را مورد توجه قرار خواهند داد که چرا تمامی اعضای سازمان ملل متحد با سیاستهای اتخاذ شده از سوی دولت آنان مخالف هستند. حتی اگر یکی از اعضای دائمی شورای امنیت، قطعنامه تحریم کشور هدف را وتو نماید، چنانچه عضو مذکور به قطعنامه مقدماتی و پیشین ـ که خطا و جرم کشور هدف را مورد شناسایی قرار داده است ـ رأی داده باشد، همین مسئله بر مشروعیت تحریمهای داوطلبانه که به صورت جداگانه از سوی کشورها اعمال می‌شود می‌افزاید و پس از آن دیگر به سختی می‌توان سیاست کشورهای تحریم کننده را به عنوان اقدامی جهت تأمین منافع خود تلقی نمود. چنانچه در مجمع عمومی سازمان ملل نیز، اکثریت قاطعی از کشورها بر محکومیت رفتار یکی از دولتها رأی دهند، همین مسئله می‌تواند از سوی کشور هدف به عنوان علامتی آشکار و روشن تلقی شود.

ثانیاً، وضع تحریمهایی که دستور آن از سوی سازمان ملل متحد صادر می‌شود، محتمل‌تر است و در شرایط مناسب، تحریمهای مذکور به مجموعه منسجمی از اقدامات منجر خواهد شد، و می‌توان انتظار داشت که چنین تحریمهایی، نسبت به محدودیتهایی که در زمینه

روابط اقتصادی و سیاسی از سوی کشورها بطور جداگانه ـ و به دلیل اولویتهای خاص آنها ـ اعمال می‌شود، تأثیر عظیم‌تری داشته باشد. زمانی که تحریمهای سازمان ملل علیه رودزیا وضع شد، دولتهای مختلف حداقل این مسئله را می‌دانستند که انجام چه اقدامی از آنها خواسته شده است؛ هر چند اجرای زمان بندی شده آن، احتمالاً اشتباه بوده است. در دیگر موارد تحریم ـ علیه ایران، شوروی، لهستان، لیبی و آفریقای جنوبی ـ هیچ گونه هماهنگی و ارتباط منطقی در انتخاب و گزینش اقدامات لازم، و همچنین در همزمانی اجرای تحریمها وجود نداشت. برای مثال آمریکا، جامعه اروپا و کشورهای مشترک‌المنافع، جملگی واردات آهن و فولاد از آفریقای جنوبی و سرمایه گذاری جدید در این کشور را تحریم کردند، ولی آمریکا فقط ورود پارچه را ممنوع کرد. اعضای جامعه اروپا نیز از واردات زغال سنگ و اورانیوم ممانعت به عمل نیاوردند. آنها هیچ محدودیتی را نیز در مورد حلقه‌های ارتباطی خود با آفریقای جنوبی، در زمینه ترابری و وسایل ارتباطی، اعمال نکردند. کلیه اقدامات مذکور، ناهماهنگ بوده، و صرف نظر از کمیته تشکیل شده توسط کشورهای مشترک‌المنافع ـ که تلاش می‌کند تحریم آفریقای جنوبی از سوی کشورهای مشترک‌المنافع را کنترل نماید ـ هیچ مؤسسه و ارگانی بر آنچه که رخ می‌دهد نظارت ندارد. در مورد رودزیا، شورای امنیت سازمان ملل متحد قادر بود که کمیته‌ای را به این امر اختصاص دهد. هر چند اختیارات و توانایی این کمیته فقط کمی بیش از گزارش نمودن موارد ادعایی نقض و یا کاهش تحریمها بود و صرفاً می‌توانست از دولتهای عضو درخواست نماید که در مورد موضوع تحقیق و بررسی نمایند، ولی در عین حال این کمیته تعهدات کشورها را به آنان یادآور می‌شد و نقاط ضعف آنان را آشکار می‌ساخت.

در هنگام بررسی اقدامات اتخاذ شده، شاید بتوان ادعا نمود که تحریمهایی که از حمایت سازمان ملل متحد برخوردار بوده است، نسبت به آن دسته از اقداماتی که کشورهای مختلف بطور جداگانه ـ به دلیل مخالفت شدید با رفتار کشور هدف ـ انجام داده‌اند، ملایم‌تر بوده است و ممکن است چنین به نظر رسد که آمادگی جهت اعمال تحریمهای جداگانه از سوی این کشورها بیشتر است. کشورهای آفریقایی از ادامه روابط سیاسی با دولت آفریقای جنوبی خودداری می‌نمایند و اجازه عبور از فضای کشور خود را به هواپیماهای آفریقای جنوبی نمی‌دهند. این

اقدامات فراتر از چیزی است که مورد نظر قدرتهای غربی بود. با این وجود، اعمال مجموعه خفیفی از تحریمهای اجباری، حداقل این مزیت را دارد که وجود نوعی تلاش همگانی را به اثبات می‌رساند، و در عین حال مانع از انجام اقدامات شدیدتر و یکجانبه از سوی دولتها نیز نمی‌شود.

یکی از نتایج و ویژگیهای ناگوار تحریمهایی که آمریکا تلاش نمود خارج از چارچوب سازمان ملل متحد علیه ایران، شوروی، لهستان و لیبی اعمال نموده و سازمان دهد، بی‌رغبتی و اکراه متحدان اروپایی آمریکا جهت ملحق شدن به تحریمهای این کشور بود، که خود منجر به اختلاف نظر بین متحدان این کشور در خصوص شایستگی و صحت سیاستهای دولت آمریکا شد. در اینجا قصد آن نیست که به جزییات پرداخته شود، منتها این مسئله آشکار است که در صورت بروز اختلاف علنی بین اعضای یک گروه، از تأثیر و کارآیی تلاش گروهی آنان کاسته خواهد شد؛ همانطور که در مورد اقدام آمریکا جهت تحریم تجهیزات مورد نیازِ خط لوله گاز سیبری، و به دنبال آن، اقدام آمریکا جهت مجازات آن دسته از شرکتهای اروپایی که براساس دستورات صادره از سوی دولتهای متبوع خود، از پیروی خط مشی سیاسی آمریکا خودداری کردند، چنین شد.

این مسئله نیز آشکار بود که برای متقاعد ساختن متحدین آمریکا جهت اجابت درخواستهای دولت این کشور جهت اعمال تحریم علیه ایران، شوروی، و لهستان، انگیزه‌ای قویتر از خواست آمریکا جهت تنبیه کشورهای مذکور لازم بود. همین مسئله می‌تواند تأثیر تحریم بر روی کشور هدف را کاهش دهد.

ممکن است شورای امنیت سازمان ملل متحد، سرانجام دستور لازم‌الاجرایی را مبنی بر تحریم آفریقای جنوبی صادر نماید؛ یقیناً چنین امری، پیام نفرتِ جامعه جهانی را تقویت می‌کند و دامنه تأثیرات تحریمها را بر روی اقتصاد آفریقای جنوبی افزایش می‌دهد. هیچ کس نمی‌تواند نوع تحریمهایی را که وضع خواهد شد، و یا میزان تأثیر آنها را پیش بینی نماید. توانایی مقاومت آفریقای جنوبی در زمینه مسائل اقتصادی و روانی قابل توجه است، ولی کاملاً شناخته شده نیست.

دشوار بودن پیش بینی واکنشها

جدایِ از نقاط ضعف کشورهای تحریم کننده ـ که برخی از آنها مورد بحث واقع شد ـ پیش بینی واکنش کشورهای هدف نیز دشوار است. تجربه نشان داده است که ممکن است استراتژیهای مختلفی از سوی کشورهای هدف جهت مقاومت و ایجاد تغییرات لازم در سیاست کشورهای تحریم کننده ـ حتی اگر تحریمهای مورد نظر از حمایت سازمان ملل متحد و یا سازمانهای منطقه‌ای برخوردار باشد ـ به کار گرفته شده و اتخاذ شود. ازیک سو، کشورهای هدف می‌توانند از طریق تکیه بر کالاهای جایگزین به جای کالاهایی که واردات آن ممنوع شده است، و یا چشم پوشی کامل از واردات مذکور، خود اتکایی خود را افزایش دهند. از سویی دیگر، کشورهای هدف می‌توانند از طریق قاچاق، و پرداخت قیمت بیشتر برای کالاهای وارداتی (که عملاً منجر به کاهش درآمدهای صادراتی آنان خواهد شد) از زیر بار تحریمها شانه خالی کنند. انگیزه دلالها برای کسب سود و منفعت بیشتر نیز عامل قدرتمندی جهت ناکام ساختن تحریمها محسوب می‌شود. در مورد رودزیا ازگواهی‌ها و اسناد تقلبی، جعل مبداء و سیستمهای پیچیدهٔ بازپرداخت، به شکل گسترده و وسیعی استفاده شد. چنانچه همسایگان کشور هدف در تحریمهای وضع شده علیه این کشور مشارکت نداشته باشند، کار کشور هدف آسانتر می‌شود و ممکن است توانایی اتخاذ سیاستهای ضد تحریم را بدست آورد. رودزیا توانایی شگفت‌انگیزی را در زمینه مقاومت در برابر تحریمهای لازم‌الاجرای سازمان ملل متحد، از خود نشان داد، و فقط پس از شروع جنگهای پارتیزانی و از دست دادن حمایت آفریقای جنوبی بود که این کشور مجبور به مذاکره و حل و فصل اختلافات شد. این در حالی بود که این انتظار وجود داشت که اکثریت مردم آفریقای جنوبی ـ مانند اکثریت مردم رودزیا ـ احتمالاً از اهداف کشورهای تحریم کننده حمایت کنند، در صورتی که این مسئله در مورد دیگر کشورهای هدف صادق نبود. موسولینی در مقابل تحریمهای جامعه ملل، و کاسترو در مقابل تحریمهای آمریکا و سازمان کشورهای آمریکایی، توانستند حمایتهای داخلی از اهداف خود را تقویت نمایند.

ایجاد تغییرات سیاسی، به عنوان نتیجه مستقیم فشارهای اقتصادیِ خارجی، کار ساده‌ای نیست. نقش تحریمهای بین‌المللی فرهنگی، اقتصادی و سیاسی، بیشتر جانبی است تا

سرنوشت ساز و تعیین کننده. می‌توان ادعا نمود که کشورهای جهان سوم، و خصوصاً کشورهای آفریقایی، از تحریمها (به عنوان ابزاری جهت صحه گذاشتن بر عدم مشروعیتِ حاکمیت اقلیت سفید پوست و استعمار) به شکل موفقیت آمیز و ثمربخشی حمایت کرده‌اند. بدینوسیله قدرتهای غربی، به لحاظ اخلاقی، در موضع تدافعی قرار گرفته و مجبور خواهند شد که دلیل عدم همراهی خود را توضیح دهند. قطعاً این فرآیند دارای تحرک و پویایی است و احتمالاً مانع روابط نزدیکتر این کشورها با آفریقای جنوبی خواهد شد. همین مسئله در رودزیا باعث شد که انگلستان از حمایت جهت تداوم برتری و تفوق سفیدپوستها، خودداری نماید. به بیانی دیگر، تحریمهای سازمان ملل متحد و کشورهای مشترک‌المنافع، و یا حتی دعوت برای اعمال چنین تحریمهایی، می‌تواند سدی در مقابل چنین گرایشاتی باشد و حتی گاهی اوقات می‌تواند جهت گیری آنها را معکوس نماید. با توجه به فشارهای خارجی جهت ایجاد نوع خاصی از تغییرات داخلی، دستیابی به چنین نتایجی نسبتاً مناسب به نظر می‌رسد؛ هر چند تحریمها نیز ممکن است تحت تأثیر وقوع حوادث خاص قرار گیرد ـ همانگونه که در رودزیا تحت تأثیر جنگهای چریکی در داخل این کشور قرار گرفت.

وقتی که تحریمها به دلیل سیاستهای تجاوزکارانه خارجی وضع شده باشد (منطق اولیه برای انجام اقدامات اجرایی در جامعه ملل و سازمان ملل متحد) نتایج سریع‌تری مورد انتظار است. ولی در اینگونه موارد نیز، توسل به زور پیش از موعد مقرر، می‌تواند در کارآیی تحریمهای بین‌المللی مؤثر واقع شود. چنین رفتاری، به عنوان عملی غیرقابل قبول تلقی می‌شود و هزینه قابل توجهی را برای کشور خاطی به دنبال خواهد داشت؛ هر چند کشور مذکور از عهده پرداخت هزینه آن برآید. موارد جدید از اعمال تحریم اقتصادی از سوی سازمان ملل متحد به نظر غیرمحتمل می‌رسد، و اقدامات یکجانبه، که از سوی یک یا چند کشور اتخاذ می‌شود، احتمالاً ادامه خواهد یافت. قطعاً انگیزه اعمال چنین تحریمهایی از سوی کشورهای مختلف متفاوت خواهد بود: ظلم و خشونت در رفتار یک دولت؛ تمایل جهت نشان دادن ناخشنودی و عدم رضایت خود؛ نیاز به راضی نمودن بخشی از افکار عمومی داخل کشور؛ تمایل جهت راضی نمودن یک متحد؛ فرصتی جهت تقویت و بهبود جایگاه استرتژیک خود؛ و

نیاز جهت اثبات توانایی خود در نشان دادن واکنش مناسب. به نظر می‌رسد که هر یک از انگیزه‌های مذکور برای اعمال تحریم، فاصله زیادی از مفهوم بین‌المللی آن دارد، که معتقد به حداقلی از مطلوبیت در رفتار بین‌المللی است؛ ولی این هدف همواره غیرواقع بینانه به نظر می‌رسد. ولی چنانچه تحریمها تأمین کننده مقاصد مذکور باشد، نمی‌توان تحریمها را بی‌ثمر دانست؛ در واقع تحریمها بسیار خوب عمل می‌کنند.

تا آنجایی که به سازمان ملل متحد مربوط می‌شود، احتمالاً تداوم یافتن حق وتو به مصلحت این سازمان خواهد بود؛ در غیر این صورت قطعنامه‌های شورای امنیت بدون وجود دورنما و چشم اندازی جهت اجرای آن، به تصویب خواهد رسید، و زیان چنین امری برای اعتبار سازمان ملل، کمتر از ناکامی و شکست این سازمان در انجام اقدامات قاطعانه در یک سری از مواردی که اعضای آن به تعهدات خود براساس منشور پایبند نبوده‌اند، نخواهد بود. از نقطه نظر کشورهایی که به دنبال سازمان دادن به اقدامات تلافی جویانهٔ دسته جمعی علیه دیگران هستند، دست یافتن به اجماع نظر، و پذیرفتن محدودیتهای احتمالی در آنچه که قابل دستیابی می‌باشد، مهم به نظر می‌رسد.

منبع:

Margaret Doxey, International Sanctions: The Lessons of Experience, *Harvard International Law Review*, (June/July 1988).

تحریم در بن بست؟ افول استیلا، شرکتهای چند ملیتی و تحریمهای اقتصادی آمریکا از زمان قضیه خط لوله

کنث رادمن* ترجمهٔ سید محسن علی سبحانی و شهرام پیشکاری

پس از جنگ جهانی دوم، سیاست گزاران ایالات متحده آمریکا به عملیات خارجی شرکتهای آمریکایی، به عنوان یکی از ابزارهای سیاست خارجی می‌نگریستند. با این وجود، محتوای اکثر آثاری که از دهه ۱۹۷۰ به بعد در زمینه اقتصاد سیاسی به رشته تحریر درآمده است، حاکی از آن است که چنانچه دولت آمریکا بخواهد از عملیات خارجی این شرکتها در جهت اجرای سیاستهای تحریم اقتصادی خود بهره‌برداری نماید، با مشکل مواجه خواهد شد. این گونه استدلال می‌شود که رشد شرکتهای چند ملیتی باعث خارج شدن بخش قابل توجهی از فعالیتهای بازرگانی و مالی آمریکا از حیطه اقتدار مستقیم دولت این کشور شده است. این مشکل با کاهش و افول برتری اقتصادی امریکا ـ که خود موجب افزایش توانایی‌های کشورهای میزبان و کاهش توانایی آمریکا در تأثیرگذاری بر فعالیت شعبات شرکتهای مذکور در خارج شده است ـ تشدید گردید. به نظر می‌رسد که هیچ اتفاقی همچون تلاش دولت ریگان در سال ۱۹۸۲ جهت اعمال مجازاتهایی علیه همکاری اروپای غربی با شوروی در زمینه ساخت خط لوله گاز، نمی‌تواند این ناتوانی روزافزون آمریکا را نشان دهد. در قضیه مذکور، مقاومت شرکتهای آمریکایی و کشورهای میزبان، مانع از گسترش و تعمیم مقررات دولتی آمریکا در زمینه «کنترل صادرات تکنولوژی به شوروی» به شعبات اروپایی شرکتهای چند ملیتی آمریکایی شد. در یکی از کتابهای اصلی که در این زمینه به رشته تحریر درآمده است، شرکتهای چند ملیتی را دولتهایی غیر رسمی با درجه بالایی از خودمختاری ـ که بهره‌برداری از اهرمهای اقتصادی را برای بازیگران سیاسی مشکل می‌سازد ـ توصیف نموده است. بدین ترتیب این شرکتها توانایی دمکراسی آمریکایی و اثربخشی سیاست خارجی این کشور را به مبارزه طلبیده‌اند.

---

* Kenneth A. Rodman

هدف از این مقاله، بررسی این مسئله است که آیا سیستم سیاسی آمریکا، توانایی کنترل و تأثیرگذاری بر شبکه جهانی شرکتهای چند ملیتی آمریکایی را ـ جهت حمایت از تحریمهای این کشور علیه دیگران ـ از دست داده است؟ بخش اول این تحقیق، این فرضیه را مورد بررسی قرار می‌دهد که افول برتری و استیلای آمریکا، و همچنین گسترش جهانی اقتصاد این کشور موجب شده است که فعالیتهای خارجی سرمایه‌گذاران و بانکهای این کشور، حساسیت کمتری را نسبت به منافع دولتی آمریکا داشته باشند. قسمت دوم این تحقیق، فرضیه مذکور را با مطالعه و بررسی سه مورد از تحریمهای اقتصادی آمریکا علیه کشورهای دیگر ـ یعنی تحریم اقتصادی دولت ریگان علیه نیکاراگوا و لیبی، و تحریمهای کنگره آمریکا علیه آفریقای جنوبی ـ مورد سنجش قرار می‌دهد. سه مورد فوق‌الذکر، بیانگر تلاش بازیگران دولتی برای تحت تأثیر قرار دادن فعالیت شرکتهای چند ملیتی، بعد از شکست تحریم‌های مربوط به خط لوله در سال ۱۹۸۲ است. نتیجه عمده‌ای که توسط بسیاری از محققان و تحلیل‌گران سیاسی از این رویداد گرفته شد آن بود که تحریم در محیط و شرایطی که فعالیتهای اقتصادی آمریکا، جهانی شده است و سایر دولتها در اولویتهای این کشور سهیم نیستند، امری بیهوده و بی‌ثمر است. در چنین شرایطی، کنترلهای ماورای سرزمینی یا شکست خواهند خود و یا اینکه به دلیل هزینه قابل توجه سیاسی و اقتصادی آنها ـ نسبت به امکان موفقیت‌شان ـ اعمال نخواهند شد. در نتیجه به قول یکی از محققین، شرکتهای چند ملیتی می‌توانند از موقعیت خود چنان استفاده کنند که سود شرکت خود را ـ اغلب در ازاء اولویتهای سیاسی دولت متبوع خود ـ به حداکثر برسانند. از آنجایی که سه مورد مذکور، در محیط بین‌المللی تقریباً مشابهی اجرا شده‌اند، می‌توانند مبنایی برای آزمودن عمومیت این فرضیه قرار گیرند.

یافته‌های این تحقیق تا حدودی «مدل افول استیلا» را تأئید می‌کنند زیرا که در هر مورد، دولت ایالات متحده آمریکا نخواسته و یا نتوانسته است کنترلهای ماورای سرزمینی را در مورد شعبات خارجی شرکتهای مذکور به مرحله اجرا گذارد. در عین حالی که شرکتهای چند ملیتی بطور فزاینده‌ای از کنترل مستقیم قانونی معاف بوده‌اند، با این وجود «مدل برتری و استیلا» در

مورد میزان و درجه بهره‌برداری این شرکتها از آزادی مذکور در مسیری مغایر با سیاستهای اقتصادی کشور موطنشان، مبالغه کرده است. ممکن است دولت آمریکا در زمینه مجبور ساختن شرکتهای چند ملیتی برای جایگزین نمودن منافع عمومی کشورشان به جای منافع خصوصی شرکت، دارای توانایی محدودی بوده باشد، ولی می‌توانسته است از طریق معطوف ساختن توجه آنها به ریسکی که می‌کنند، تا حدود زیادی گردن نهادن شرکتهای چند ملیتی به سیاستهای مورد نظرش را تضمین نماید. در مورد نیکاراگوا و آفریقای جنوبی خصومت دولت آمریکا (در مورد دوم، کنگره آمریکا) باعث افزایش ریسکی شد که شرکتها با آن مواجه بودند. این خطرات متوجه فعالیتهایی بود که هدفشان سود دراز مدت بود تا تجارت کوتاه مدت. در مورد لیبی و آفریقای جنوبی، چنانچه شرکتهای مورد نظر آشکارا به نادیده گرفتن تمایلات و احساسات شدیدی که در دولت فدرال و بخشهایی از افکار عمومی وجود داشت اقدام می‌کردند، مجبور بودند که خطر از دست دادن خدمات و قراردادهای دولتی درآمریکا و یا قرار گرفتن در معرض اعتراضهای سازمان یافته را مد نظر قرار دهند. حتی در صورت فقدان تصمیمات دولتی در زمینه کنترل رفتار شرکتهای خصوصی، وجود چنین خطراتی، شرکتهای چند ملیتی را از دنبال کردن بعضی منافع اقتصادی در جهان ـ که مغایر با اولویتهای اتخاذ شده توسط دولت بود ـ بازمی‌داشت.

مدل افول استیلا

در این بخش، این فرضیه ارائه می‌شود که افول برتری آمریکا، توانایی دولت این کشور را برای گسترش و تعمیم تحریمهای خود به عملیات خارجی شرکتهای چند ملیتی آمریکایی، تضعیف نموده است. بدین منظور مفهوم استیلا و برتری به دو بخش تقسیم می‌شود: «برتری ساختاری» و «برتری ایدئولوژیکی». «برتری ساختاری» به معنای تمرکز منابع اقتصادی (همچون کمک، اعتبار و بازارها) در یک کشور واحد است. این امر نه تنها تحریمهای یک جانبه را مؤثرتر می‌سازد بلکه دولت مسلط را قادر می‌سازد تا طرفهای ثالث را مجبور سازد ـ از طریق اعمال

برخی فشارها و یا جبران خسارات وارده به آنها ـ از اقدامات او حمایت کنند. «برتری ایدئولوژیکی» به معنای توانایی کشور مسلط در زمینه قانع ساختن سایر بازیگران جهت پذیرفتن اولویتهای کشور مسلط همچون اولویتهای خود می‌باشد. در چنین وضعیتی، سایر بازیگران متوجه این معنا خواهند شد که اعمال برخی از محدودیتها در مورد کشور یا کشورهای خاصی، موجب فراهم آمدن منفعتی عمومی خواهد شد، لذا بازیگران مذکور بدون توجه به پاداش و یا مجازات کشور مسلط، خود را با اولویتهای طرف برتر تطبیق می‌دهند.

در طی سالهای اولیه جنگ سرد، دولت آمریکا قادر بود که براساس هر دو جنبه مذکور از برتری و استیلا ـ ساختاری و ایدئولوژیکی ـ دولتهای میزبان و دفاتر مرکزی شرکتهای مورد نظر را در زمینه همکاری جهت تسری و گسترش تحریمها و کنترلهای صادراتی به شعبات خارجی این شرکتها، متقاعد سازد. در واقع، آمریکا موافقت هم پیمانان خود (کانادا و اروپای غربی) را علیرغم اختلافهای مهمی که درباره مسائل سیاسی و حقوقی بین آنها وجود داشت، بدست می‌آورد. آمریکا تلاش می‌کرد تا در زمینه سیاسی، اجماع و اتفاق نظری چند جانبه را جهت پشتیبانی از سیاستهای جنگ اقتصادی خود علیه اتحاد جماهیر شوروی و سایر کشورهای کمونیستی همچون چین و کوبا، ایجاد نماید. در مقابل، متحدان آمریکا ـ ضمن اعتقاد به تشویق و توسعه تجارت غیراستراتژیک ـ عموماً ترجیح می‌دادند که تحریمها صرفاً به اقلامی که مستقیماً از اهمیت نظامی برخوردارند محدود شود. در زمینه مسائل حقوقی نیز، آمریکا و هم پیمانانش نسبت به این مسئله که سیستم حقوقی و قانونی کدامیک از آنها دارای صلاحیت نهایی در مورد شعبات خارجی شرکتهای آمریکایی است، با یکدیگر اختلاف نظر داشتند. دولت آمریکا تأکید داشت که ملیت و تابعیت دفتر مرکزی این شرکتها، این حق را به دولت آمریکا می‌دهد که چنانچه عملیات شعبات خارجی این شرکتها، تأثیری منفی بر منافع و مصالح عمومی این کشور و یا امنیت ملی آن داشته باشد، قوانین خود را به عملیات خارجی شرکتهای آمریکایی تسری دهد. «قانون تجارت با دشمن» و «قانون کنترل صادرات» این اقتدار و اختیار را به بخش اجرایی حکومت آمریکا می‌داد تا تحریمها و کنترلهای صادراتی خود ر ابه شعبات

خارجی شرکتهای مذکور تسری دهد. ولی کانادا و اروپا معتقد بودند که صلاحیت قضایی می‌بایستی براساس کشوری که شعبه خارجی این شرکتها در آن به ثبت رسیده است تعیین گردد و نه براساس ملیّت و تابعیت دفتر مرکزی. در نتیجه این کشورها ادعاهای ماورای سرزمینی آمریکا را به عنوان نقض حاکمیت ملی خود تعریف و تفسیر می‌نمودند.

علیرغم اختلافات مذکور، آمریکا از موقعیت برتر خود برای متقاعد ساختن هم‌پیمانانش جهت همکاری و همراهی با اولویتهایش استفاده نمود. بعد از جنگ جهانی دوم، آمریکا از یک سو با توجه به تخریب و ویرانی اقتصاد ژاپن و کشورهای اروپایی و وابستگی شدید آنها به این کشور در زمینه منابع لازم جهت بازسازی اقتصادی و امنیت ملی خود، از استیلای ساختاری و موقعیت برتری برخوردار بود. «گونار ادلر ـ کارلسون»[1] این مسئله را خاطر نشان ساخت که آمریکا توانست از وابستگی اروپای غربی به کمکهای اقتصادی این کشور در اوایل دهه ۱۹۵۰، جهت پیروی و موافقت چند جانبه این کشورها با تحریم استراتژیک آمریکا علیه اتحاد جماهیر شوروی، بهره‌برداری نماید. مطالعات و تحقیقات «استفن کوبرین»[2] در خصوص «قانون تجارت با دشمن»، بیانگر این مسئله بود که هم پیمانان امریکا، به دلیل وابستگی به کمک، بازار و سرمایه گذاری آمریکا، عموماً با تسری و اجرای ماورای سرزمینی تحریمهای آمریکا ـ علیه کشورهایی که هم پیمانان آمریکا مایل به تجارت با آنها بودند ـ موافقت کردند.

از سویی دیگر، موفقیت آمریکا در حصول همکاری متحدان خود، ضمن اینکه به عوامل ساختاری متکی بود، به عوامل شناختی نیز بستگی داشت. به عبارت دیگر: برتری ایدئولوژیکیِ تفکر و نگرش آمریکا در مورد جنگ سرد. برخی از تحقیقاتی که اخیراً انجام شده است بیانگر آن است که همراهی و پیروی اروپاییان از تحریمهای وضع شده توسط آمریکا در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، بیشتر ناشی از تهدید قریب‌الوقوع شوروی و توجه به اعتبار، نفوذ و وجهه آمریکا به عنوان رهبر اتحادی که به منظور مقابله با تهدید مذکور شکل گرفته، بوده است

---

1. Gunnar Adler-Karlsson
2. Stephen Kobrin

تا ناشی از تهدید آمریکا به قطع کمکهای خود بـه ایـن کشـورها. احـتمالاً کشـورهای مـیزبانِ هم‌پیمان با آمریکا نیز به دلایل مشابهی، در مقابل تعمیم و گسترش ماورای سرزمینی تحریمهای آمریکا به شعبات خارجی شرکتهای مورد نظر، تسلیم شدند.

این عوامل ساختاری و ایدئولوژیکی، آمریکا را جـهت کسب مـوافـقت یکـپارچـه بـا اولویتهای خود و کاستن از مخالفت و مقاومت جمعی در برابر اولویتهای مذکور، قادرساخت. در وهله نخست، آمریکا از برتری اقتصادی خود بـه مـنظور کـنترل شـبکه جـهانی شـرکتهای آمریکایی، از طریق دفاتر مرکزی این شرکتها در داخل آمریکا بهره می‌جست. در سالهای اولیه پس از جنگ، بازار داخلی آمریکا و قراردادهای دولت این کشور، آشکارا پرسودترین عرصه برای شرکتهای چند ملیتی آمریکایی بود. این امر عمدتاً ناشی از جهت گیری و گرایش داخلی اکثر سرمایه گذاران آمریکایی و اختلاف قابل توجه بین وسعت و حجم بازار آمریکا و فـرصتهای موجود در جاهای دیگر بود. در نتیجه مقامات دولتی جهت حصول اطمینان از اطاعت و پیروی شرکتهای مورد نظر، از اهرمهای قابل ملاحظه‌ای برخوردار بودند. دولت آمریکا قادر بود تا از طریق مجازاتهای رسمی (مانند ممانعت از دستیابی شعبه مورد نظر به بازار آمریکا و یا لغو حق صادرات دفتر مرکزی و شرکت مادر) و یا از طریق اعمال فشارهای غیررسمی (همچون دشوارتر نمودن شرایط به دست آوردن قراردادهای دولتی توسط شرکت مورد نظر) این شرکتها را وادار به اطاعت و پیروی نماید. بـدین تـرتیب شـرکتهای چـند مـلیتی، نـه تـنها از دسـتورات وزارت خزانه‌داری آمریکا اطاعت می‌کردند، بلکه خود داوطلبانه، از مشارکت شعبات خود در معاملاتی که مغایر با اولویتهای سیاسی آمریکا بود، ممانعت به عمل می‌آوردند.

از سویی دیگر، فراگیری نفوذ ایدئولوژی جنگ سرد در جامعه آمریکا، موجب اطاعت و پیروی این شرکتها از استراتژیهای اقتصادی دولت می‌شد. این امر تا حدودی بدین علت بود که مدیران این شرکتها احساس وابستگی و نزدیکی به اولویتهای سیاسی آمریکا مـی‌کردند. آنـها عموماً با این نظریه که تجارت با کمونیستها و یا سایر دشمنان اعلان شده، اشتباه بوده و با منافع بلند مدت آنها در تضاد است، موافق بودند. عده دیگری از آنها نگران ایـن مسـئله بـودند کـه

شرکتهای تجاری دولتی ـ که براساس اصول و قواعد دیگری فعالیت می‌کردند ـ ممکن است تهدیدی را علیه نظم اقتصادی آزاد و بین‌المللی ایجاد نمایند. چنین گرایشاتی، شرکتهای چند ملیتی را آماده و متمایل ساخت که همچون شهروندانی وفادار به کشور متبوع خود عمل نموده و رفتار و عملکرد شعبات خارجی خود را نیز از طریق دفتر مرکزی و شرکت مادر تنظیم و کنترل نمایند.

از این گذشته، چنانچه شرکتی ارزش و فایده‌ای را در معامله با کشورهای تحت تحریم می‌دید، شدت احساسات ضدکمونیستی در سیستم سیاسی آمریکا، انگیزه قابل توجهی را برای شرکتِ مورد نظر جهت عدم تعقیب فعالانه تمایل و گرایش مذکور، ایجاد می‌نمود. در واقع، تعدادی از شرکتهایی که در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، در چارچوب قوانین آمریکا با بلوک شرق معامله کرده بودند، هدف اعتراضات و تحریمهای سازمان یافته قرار گرفتند. بنابر این مقامات دولتی آمریکا، از نوعی تهدید غیررسمی در خصوص استفاده از تبلیغات منفی ـ که می‌توانست برای سهامداران، کارگران و مشتریان مشکلاتی را ایجاد نماید ـ بهره‌برداری می‌نمودند. بدین ترتیب سیستم سیاسی ایالات متحده، اطاعت و همراهی داوطلبانه این شرکتها با تحریمهای اقتصادی آمریکا علیه دیگران را تسهیل می‌کرد.

با این وجود، همزمان با آغاز دهه ۱۹۷۰، به موازات گسترش فعالیت اقتصادی و تجاری آمریکا در سطح جهان، دولت این کشور از توانایی کمتری برای وادار ساختن شرکتهای چند ملیتی جهت همراهی با تحریمهای خود علیه دیگران، برخوردار بود. در زمینهٔ سرمایه گذاری مستقیم، همزمان با افزایش فرصتهای اقتصادی در کشورهای صنعتی و در حال صنعتی شدن نسبت به داخل آمریکا، شرکتهای چند ملیتی آمریکایی به شکل فزاینده‌ای شعباتی را در خارج از این کشور تأسیس کردند. در زمینه بانکداری، توسعه و گسترش بازار پولی اروپا، محیط نسبتاً آزادتری را جهت وامهای بین‌المللی فراهم نمود. افزایش شدید دلارهای ناشی از افزودن قیمت نفت توسط سازمان کشورهای صادر کننده نفت (اوپک) در سال ۱۹۷۳، موجب گردید که این بازارها به صورت منبع اصلی تأمین اعتبار موازنه پرداختها و نقدینگی در آیند. در نتیجه، نسبت

و میزان آن بخش از فعالیتهای شرکتهای آمریکایی که تحت صلاحیت و اقتدار سرزمینی دولت آمریکا بود، بطور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافت.

این تغییرات آمریکا را مجبور ساخت تا برای کسب توانایی لازم جهت تحمیل هزینه‌های قابل توجهی به کشورهای هدف، در صدد برآید تا موافقت متحدان خود جهت اعمال کنترلهای ماورای سرزمینی، و همچنین همکاری داوطلبانه شرکتهای مورد نظر را بدست آورد. مبانی ایدئولوژیک و ساختاری، که در گذشته موجب موفقیت آمریکا شده بود، اکنون فرسوده شده بودند. افول موقعیت اقتصادی آمریکا نسبت به ژاپن و اروپای غربی، باعث کاهش توانایی آمریکا جهت بهره‌برداری از انگیزه‌های مادی شده بود. به علاوه، با شروع سیاست تشنج زدایی (دتانت) و ضربه ناشی از جنگ ویتنام، ایدئولوژی جنگ سرد، به صوت مرجع ضعیف‌تری برای هم پیمانان و شرکتهای آمریکایی درآمد. در نتیجه مقامات دولت آمریکا قدرت کمتری را برای بهره‌برداری از اعتقادات مشترک، جهت قانع ساختن دیگران در زمینه ایجاد تغییراتی در رفتارشان در راستا و چارچوب منافع خود، داشتند.

یکی از نتایج این تغییرات، مواجه شدن ایالات متحده با مشکلات بیشتری جهت همراه ساختن متحدان خود با تحریمهایش علیه دیگران بود. هر چه وابستگی متحدان آمریکا به منابع اقتصادی این کشور کمتر می‌شد، به همان میزان از تأکید متحدان آمریکا بر احترام به رهبری این کشور کاسته می‌شد و در مقابل تأکید آنها بر منافع خودشان افزایش می‌یافت. از طرفی، منافع متحدان آمریکا بطور فزاینده‌ای با منافع این کشور مغایرت داشت؛ این امر یا بدان علت بود که متحدان در برداشتهای آمریکا نسبت به تهدیداتی که موجب اعمال تحریم توسط این کشور علیه دیگران شده بود، سهیم نبودند، و یا بدین علت بود که آنها به روابط اقتصادی خارجی خود وابسته‌تر شده بودند و نمی‌توانستند روابط مذکور را در رویارویی‌های بلند مدت و نامطمئن، به خطر اندازند.

مخالفت با اولویتهای آمریکا، به رفتار شعبات خارجی شرکتهای آمریکایی نیز تسری یافت. کشورهای هم پیمان آمریکا و همچنین کشورهای بیطرف، به یک اندازه نسبت به ادعاهای

ماورای سرزمینی آمریکا معترض بودند. این کشورها معتقد بودند که شرکتهای مستقر در آمریکا، که شعبات آنها دارای مجوز فعالیت در سرزمین آنها می‌باشند، شرکتهای محلی محسوب شده و تابع قوانین محلی می‌باشند. در نهایت آمریکا نیز عملاً ـ ولی نه به لحاظ نظری ـ این دیدگاه را پذیرفت. به عنوان مثال «کوبرین» خاطر نشان می‌سازد که از سال ۱۹۷۰، کشورهای میزبان بطور فزاینده‌ای در جلوگیری از تلاشهای آمریکا جهت تعمیم «قانون تجارت با دشمن» به شعبات خارجی شرکتهای خود، موفق بوده‌اند. در سال ۱۹۷۵ دولت «فورد» ـ به منظور اجتناب از رویارویی‌های سیاسی بیهوده ـ با اتخاذ تصمیمی مبنی بر معاف نمودن شرکتهای آمریکایی از همراهی با تحریم تجاری کوبا، خود را با این واقعیت جدید تطبیق داد. اروپاییان در سال ۱۹۸۲، به شکل مشابهی تحریمهای مربوط به خط لوله شوروی را، از طریق وضع قوانینی که شعبات خارجی شرکتهای آمریکایی و شرکتهای اروپایی همکارِ آنها را مجبور به عدم توجه به قوانین آمریکا و اجرای قراردادهای منعقده می‌ساخت، خنثی نمودند. بحرانی که پس از این ماجرا در اتحادیه دول غربی بوجود آمد، دولت ریگان را از اعمال کنترلهای ماورای سرزمینی در تحریمهای آمریکا علیه دیگران، منصرف ساخت ـ هر چند دولت این کشور به ادعاهای خود در مورد اختیارات ماورای سرزمینی ادامه داد.

عوامل مشابهی، از توانایی سیاست گزاران آمریکایی جهت به دست آوردن همکاری داوطلبانه بازیگران خصوصی جلوگیری نمود. از سالهای دهه ۱۹۷۰ به بعد، بازار آمریکا حساسیت و اهمیت خود را برای شرکتهای چند ملیتی آمریکایی از دست داد. همزمان با گسترش فرصتهای اقتصادی در دیگر کشورها و افزایش فعالیت خارجی شرکتهای چند ملیتی، سرمایه‌گذاران آمریکایی نیز بطور فزاینده‌ای به مواد اولیه و بازارهای خارجی وابسته شدند. «لوئیس ولز»* خاطر نشان می‌سازد که تحول مذکور احتمالاً از قدرت مانور دولت موطن شرکتهای مورد نظر خواهد کاست؛ زیرا از این پس تهدیدهای دولت مذکور، کمتر جدی گرفته می‌شود و آن بخش از فعالیتهای اقتصادی که در معرض چنین تهدیداتی واقع می‌شوند، نسبتاً

---

* Louis Wells

کوچکتر و محدودتر می‌شود. از سویی دیگر، همزمان با افزایش قدرت چانه زنی کشورهای میزبان در مقابل ایالات متحده و شرکتهای چند ملیتی، کشورهای مذکور تلاش گسترده‌ای را جهت به حداکثر رساندن بازیافت سودهای محلیِ سرمایه گذاریهای خارجی آغاز نمودند. از جمله این تلاشها می‌توان به تلاش کشورهای میزبان جهت جلوگیری از تسری تحریمهای کشورِ مادر به شعبات خارجی شرکتهای مورد نظر ـ در مورد اهدافی که کشورهای میزبان خواستار تجارت با آنها بودند ـ اشاره نمود.

تغییرات ساختاری مذکور، بطور فزاینده‌ای شرکتهای چند ملیتی را متمایل و راغب ساخت تا اهداف کشور میزبان را مورد شناسایی قرار داده و به رسمیت بشناسند و در نهایت تسلیم خواست آنها شوند. به عنوان مثال، «لوئیس ترنر»* خاطر نشان می‌سازد که کمپانی‌های بین‌المللی نفتی، در هنگام مواجه شدن با اختلافات سیاسی، «حفظ وضع موجود» را بر «عمل کردن به عنوان اهرم فشار کشور موطن» ترجیح می‌دهند. شرکتهای نفتی آمریکا این تمایل و گرایش خود را در هنگام بروز بحران نفتی در سال ۱۹۷۳، نشان دادند و در مسئله مذکور همچون ابزاری در خدمت تحریمهای نفتی اعمال شده از سوی اعراب، قرار گرفتند. درهمین رابطه، می‌توان به اقدام این شرکتها در دهه ۱۹۸۰، در زمینه برقراری روابط کار آمد و رسمی با دولت مارکسیستی آنگولا ـ علیرغم سیاستهای مخفیانه و مداخله گرایانه دولت ریگان ـ اشاره نمود. علاوه بر آن، از ۱۹۷۰ به بعد، تقریباً کلیه مراکز عمده تجاری و بازرگانی با تسری قوانین ماورای سرزمینی آمریکا به شعبات خارجی شرکتهای این کشور مخالفت کرده‌اند. در قضیه خط لوله، «صنایع درسر»[1] با اعلام این مطلب که «شعبه فرانسوی شرکت ما، یک کمپانی فرانسوی محسوب می‌شود و باید از قوانین ان کشور تبعیت کند» موضعی کاملاً مخالف با سیاستهای آمریکا در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ اتخاذ نمود.

از سویی دیگر، نفوذ دولت ایالات متحده بر روی شرکتهای چند ملیتی، در اثر افول ایدئولوژی جنگ سرد کاهش یافت. برخی از بررسی‌ها نشان داده‌اند که از دهه ۱۹۷۰، مدیران

---

* Louis Turner

1. Dresser Industries

شرکتهای آمریکایی از همسویی ملی گرایانه با اهداف جنگ سرد آمریکا، به سمت مکتب «بین‌المللی گرایی معاملات تجاری»[1] ـ که درصدد تفکیک فعالیتهای بازرگانی از مسائل سیاسی است ـ تغییر گرایش داده‌اند. سخنگویان شرکتهای مذکور، بطور فزاینده‌ای بر تمایل شرکتهایشان بر معامله با هر کشوری ـ بدون در نظر گرفتن ایدئولوژی حاکم در آن کشور ـ تأکید داشته و اعتقاد خود را مبنی بر اینکه خصومتهای سیاسی نباید به روابط اقتصادی تسری یابند، ابراز داشته‌اند. علاوه بر آن، شرکتهای مذکور فعالیتهای خود را در کشورهای سرکوبگر و دشمن، فعالیتی بی‌طرفانه، خنثی و غیرسیاسی اعلام نموده و این مسئله را ضرورتی برای بقاء در جهانی با ایدئولوژیهای گوناگون توصیف نموده‌اند. با توجه به تغییرات بوجود آمده در نگرش شرکتهای مورد نظر، این احتمال که بتوان آنها را جهت انجام اقداماتی همسو با اهداف سیاسی آمریکا متقاعد ساخت، کاهش یافت.

و بالاخره آنکه، افول مبانی ایدئولوژیک و ساختاری، فشارهای داخلی را علیه تلاش دولت آمریکا جهت وادار ساختن شرکتهای چند ملیتی به پیروی از استراتژیهای دولت مذکور در خصوص تحریم کشورهای دیگر، افزایش داد. در سالهای اولیه پس از جنگ جهانی دوم، این مسئله مشکلات کمتری را برای دولت آمریکا ایجاد می‌نمود زیرا آن سالها، دورهٔ رونق تجارت در آمریکا بود و مخالفت با افکار عمومی آمریکا به مفهوم پذیرفتن ریسک قابل توجهی برای شرکتهای مذکور بود. ولی از دهه ۱۹۷۰، وابستگی این شرکتها به بازارهای خارجی بیشتر شده بود. بسیاری از شرکتهای مذکور با وضعیت اقتصادی نامناسبی مواجه بودند، و در عین حال شاهد این مسئله بودند که محدودیتهای اعمال شده از سوی دولت ایالات متحده، فرصتهای مناسبی را برای رقبای اروپایی و ژاپنی آنها فراهم نموده است. از آن گذشته، به همان نسبت که اصول پذیرفته شده جنگ سرد ابطال ناپذیری خود را در سیستم سیاسی آمریکا از دست می‌داد، به همان نسبت نیز ریسک موجود در زمینه تجارت با کمونیستها و یا اعمال فشار علیه تحریمها، کاهش می‌یافت.

---

1. Business internationalism

در نتیجه، شرکتهای چند ملیتی و شرکای تجاری آنها، جسارت بیشتری را در زمینه استفاده از سیستم سیاسی آمریکا جهت محدودتر ساختن تحریمهای این کشور علیه دیگران، از خود نشان می‌دادند. به عنوان مثال، در سال ۱۹۸۲ مجلس نمایندگان آمریکا فقط سه رأی تا لغو تحریم مربوط به خط لوله فاصله داشت. اختلاف مذکور در مجلس نمایندگان، توسط «رابرت میچل»[1] رهبر اقلیت جمهوریخواه در مجلس، که حوزهٔ انتخابی وی ـ ایالت ایلینوی ـ مرکز کمپانی تراکتورهای کاترپیلار[2] بود، هدایت و رهبری می‌شد. کمپانی مذکور تا حدود زیادی به قراردادهای خود با شوروی متکی بود. کمی پس از این ماجرا، سازمانهای تجاری موفق شدند کنگره را جهت اصلاح قانون دولتی صادرات، به منظور دشوارتر نمودن لغو قراردادهای تجاری توسط رئیس جمهور ـ حتی در زمانی که یک تحریم همه جانبه و رسمی اعلام شده است ـ متقاعد سازند. بنابر این، افول استیلای آمریکا موجب افزایش اعمال محدودیت از سوی کنگره و گروههای ذینفوذ بر روی تلاشهای دولت آمریکا در زمینه بهره‌برداری از اهرمهای تجاری جهت سیاستهای زورگویانه اقتصادی خود گردید.

چنانچه الگو و نمونه‌ای راکه در سطور پیشین بدان اشاره شد، معقول و صحیح بدانیم، باید بپذیریم که توانایی دولت ایالات متحده جهت استفاده از عملیات خارجیِ شرکتهای چند ملیتی به عنوان عوامل فشار اقتصادی علیه کشورهای دیگر، به شدت کاهش یافته است. دولت ایالات متحده، تنها در صورتی می‌تواند در تلاشهای خود در این زمینه موفق شود، که اجماع نظری چند جانبه را در بین متحدانش در مورد استراتژیهای اقتصادی خود ایجاد نماید. دو نمونه از ایجاد چنین اجماع نظری در سالهای اخیر، تحریمهای سازمان ملل متحد علیه عراق در سال ۱۹۹۰ و تحریم تسلیحاتی و هوایی لیبی در سال ۱۹۹۱ می‌باشد. بدون ایجاد چنین اجماع نظری، یکی از دو نتیجه زیر قابل انتظار است:

۱. تلاش جهت توسعه و تسری تحریمها به عملیات خارجی شرکتهای آمریکایی، توسط اقدامات تلافی جویانهٔ کشورهای میزبان و همچنین رفتار و عملکرد

---

1. Robert Michel
2. Caterpillar Tractor

سودجویانه شرکتهای مذکور خنثی خواهد شد؛

۲. با توجه به تجربه سال ۱۹۸۲، مقامات دولت آمریکابه لحاظ هزینه‌های احتمالی چنین اقدامی در روابط این کشور با هم پیمانان خود و همچنین تأثیر آن در سوددهی و شهرت شرکتهای آمریکایی، از انجام چنین اقدامی منصرف خواهند شد.

در نتیجه، شرکتهای چند ملیتی جهت به حداکثر رساندن سود شرکت، خودمختاری خود را به عنوان بازیگرانی فراملی حفظ خواهند کرد و اهداف خود را در مسیری که احتمالاً مغایر با استراتژیهای اقتصادی دولت آمریکا خواهد بود، دنبال خواهند نمود.

مطالعات موردی

۱. نیکاراگوا

هنگامی که ساندنیستها در انتخابات سال ۱۹۹۰ شکست خوردند، اکثر محققان در وهله نخست، نتیجه بدست آمده را ناشی از بحران شدید اقتصادی در این کشور دانستند: کاهش دائمی و ثابت رشد اقتصادی، قروض خارجی پرداخت نشده، کمبودهای جدی و مزمن و تورم شدیدی که در اواخر دهه ۱۹۸۰ به ۳۶،۰۰۰ درصد رسید. بحث پیرامون این مسئله که تا چه اندازه وضعیت اقتصادی مذکور ناشی از سیاستهای اعمال شده توسط دولت آمریکا بوده است، همچنان در بین محققان ادامه دارد. ولی در مورد این مسئله که دولت ریگان به جنگ اقتصادی، به عنوان یکی از محورهای اساسی استراتژی خود جهت بی‌ثبات نمودن نیگاراگوا می‌نگریست، شکی وجود ندارد. واشنگتن امیدوار بود با محدود ساختن دستیابی نیگاراگوا به سرمایه گذاری، تجارت و اعتبار خارجی، مشکلات اقتصادی ماناگوئه را تشدید نموده و پایگاه اجتماعی انقلاب ساندنیستها را تضعیف و سست نماید. دولت آمریکا برای دستیابی به هدف مذکور، به تدریج، و به شکل فزاینده‌ای تحریمهایی ر ابه نیکاراگوا تحمیل می‌کرد تا اینکه در اول ماه مه ۱۹۸۵، تحریم تجاری همه جانبه‌ای را علیه این کشور اعلام نمود. دولت آمریکا همچنین، به منظور جلوگیری از ارائه اعتبار و یا کمکهای جدید به نیکاراگوا، با بانکداران آمریکایی و ارائه

کنندگان کمکهای اقتصادی تماسی غیررسمی برقرار نمود.

با این وجود، این تلاش آمریکا نیز با بسیاری از موانعی که تلاشهای آمریکا را در زمینه تحریم، در گذشته عقیم گذاشته بود، مواجه شد: شرکتهای چند ملیتی در اولویتهای دولت آمریکا سهیم نبودند و هم پیمانان این کشور نیز از پیوستن به تحریمهای آمریکا علیه نیکاراگوا خودداری کردند. در گذشته، جامعه اقتصادی آمریکا در نیکاراگوا عموماً سیاستی غیرایدئولوژیک را ـ که توسط «مدل سقوط استیلا» در نظر گرفته می‌شود ـ در پیش گرفته بودند. پس از انقلاب ساندنیستها، گروههای اقتصادی خارجی در این کشور (که عمدتاً آمریکایی بودند)، به توافقهای واقع بینانه‌ای با دولت جدید انقلابی دست یافتند. مهمترین این توافقها، تجدید سازمانِ بدهی ۱/۶ میلیارد دلاری این کشور بود که ساندنیستها از رژیم «سوموزا» به ارث برده بودند. از آنجایی که بازسازی اقتصادی نیکاراگوا مستلزم دریافت کمکهای قابل توجه خارجی، و نشان دادن اعتبار دولت جدید این کشور به وام دهندگان خصوصی و دولتی بود، دولت ساندنیستها ـ علیرغم اظهارات اولیه خود مبنی بر عدم پذیرش حداقل بخشی از بدهی مذکور ـ موافقت نمود که تمام تعهدات خود ر ادر چارچوب مناسبات بازرگانی پرداخت نماید. بانکها نیز به نوبه خود، مشکلات شدید اقتصادی نیکاراگوا ـ از جمله تخریب حدود ۳۰ درصد از ظرفیت تولیدی این کشور در اثر بروز جنگ داخلی و نیاز مبرم و فوری این کشور به نقدینگی جهت تسریع در روند بازسازی ـ را مورد توجه قرار دادند. بدین ترتیب، بانکها با زمان بندی مجدد پرداخت ۵۸۰ میلیون دلار از بدهی‌های کوتاه مدت این کشور ـ با شرایطی بسیار سهل و آسان ـ موافقت نمودند. توافق انجام شده با دولت نیکاراگوا در دسامبر ۱۹۸۰، نه تنها پرداخت بدهی‌های این کشور را در طی ۱۲ سال تقسیم بندی نمود، بلکه موجب بوجود آمدن و ایجاد دو سابقه (و بدعتی) شد که پیش از آن هرگز در هنگام تجدید سازمانِ بدهی‌های یک کشور، مورد توافق قرار نگرفته بود: ۱. به تعویق انداختن و سرمایه گذاری مجدد مبلغ بهره؛ ۲. تعیین سقفی برای نرخ بهره. بانکها، علیرغم اثرات احتمالی چنین قراردادی بر روی مذاکرات آنها با بدهکاران عمده‌تر، ترجیح دادند با نیکاراگوا به توافق برسند تا اینکه آن را مایه عبرت دیگران قرار دهند.

استدلال آنها این بود که بانکها می‌توانند با طرح شرایط استثنایی نیکاراگوا، در مقابل سایر تقاضاهای مشابه مقاومت کنند. از آن گذشته، خطر احتمالی و موجود در عدم پرداخت بدهی‌های نیکاراگوا توسط دولت این کشور، بیش از خطرات احتمالی شکل گیری چنین سابقه‌ای در خصوص یک مورد کاملاً استثنایی بود.

طبق نظر یکی از کارشناسان امور مالی، تجدید سازمانِ بدهی‌های نیکاراگوا، یکی از گامهای عمده و مهم در زمینه عادی سازی روابط «جامعه بانکداران تجاری» با این کشور بود. در شرایطی که برخی از بانکها مردد بودند، تعداد دیگری از آنها خوش بینی محتاطانه‌ای را در خصوص احتمال از سرگیری ارائه وامهای خصوصی، ابراز می‌کردند. بررسی انجام شده توسط بانک جهانی بیانگر آن بود که کشور نیکاراگوا ـ با توجه به پایین بودن جمعیت این کشور نسبت به مساحت آن؛ فراوانی و وفور خاک غنی و حاصلخیز؛ و داشتن بنادر و زیر ساختار مناسب ـ به صورت بالقوه دارای آیندهٔ درخشانی است. بررسی مذکور چنین نتیجه گیری کرده بود که چنانچه این کشور بتواند کمکهای خارجی قابل ملاحظه‌ای دریافت نموده و ثبات داخلی خود را حفظ نماید، می‌تواند اعتبار خود را ظرف سه تا پنج سال آینده، مجدداً بدست آورد. امیدها و چشم‌اندازهای موجود در این زمینه، به وسیله رویکرد و برخورد نسبتاً مطلوب دولت کارتر ـ که شامل ارائه کمک ۷۵ میلیون دلاری در چارچوب روابط دو جانبه و حمایت از پرداخت مبالغ بسیار بیشتری از سوی سازمانهای بین‌المللی می‌شد ـ تقویت شده و بهبود می‌یافت. یکی از بانکداران همین مسئله را در بیانات خود خاطر نشان ساخته و اظهار داشت: «ما متوجه شدیم که کارتر خود را متعهد به ایجاد نوعی رابطه با ساندنیستها می‌داند و همین مسئله باعث شد که دورنمای روابط ما با این کشور بهبود یابد.»

پویایی و تحرک مشابهی نیز، در سازگاری و انطباق ساندنیستها با سرمایه گذاران مشاهده می‌شد. ساندنیستها مجبور شدند در مورد اعمال کنترلهای دولتی و همچنین در مورد مناسبات کاری، از اولویتهای ایدئولوژیک خود عدول نموده و تن به مصالحه دهند. با اینکه دولت جدید نیکاراگوا ـ نسبت به دولت پیشین ـ کنترل بسیار بیشتری را بر روی سرمایه گذاران

خارجی اعمال می‌نمود، ولی در عین حال مجبور شد تا از برخی از طرحهای بلند پروازانه خود صرف نظر نماید. به عنوان مثال، در سال ۱۹۸۰ دولت نیکاراگوا سعی نمود تا کنترل بیشتری را بر روی صادرات کشاورزی این کشور اعمال کند. شرکت «کاسل و کوک»[1] که از سال ۱۹۶۱ کنترل تولید و بازاریابی محصول موز این کشور را به عهده داشت، با متوقف ساختن خرید موز از این کشور، واکنش نشان داد. با توجه به تسلط این شرکتها بر شبکه‌های اصلی و عمده توزیع ـ و همچنین موانع دیگری که در زمینه ورود به بازار تولیدات وجود داشت ـ صادرات این کشور به شدت سقوط کرد. در نتیجه، ساندنیستها مجبور به عقب نشینی شده و پیشنهاد انعقاد قراردادی پنج ساله را به این شرکت آمریکایی نمودند، که شرایط پیشنهادی در این قرارداد در واقع همان شرایط قراردادهای پیش از انقلاب نیکاراگوا بود. به دلایل مشابهی ـ برخلاف آنچه که در کوبا به وقوع پیوست ـ هیچ گونه اقدام عمومی و فراگیر جهت سوسیالیستی نمودن نظام اقتصادی کشور صورت نگرفت. مصادره اموال نیز به دارایی‌های «سوموسیستا»[2] و معادنی که توسط خارجیان تملک شده بود، محدود شد. خسارات ناشی از مصادرهٔ معادن مذکور نیز جبران شد و صاحبان خارجی این معادن، مجبور نشدند برای حمایتهای سیاسی از خود، به وزارت امور خارجه آمریکا متوسل شوند.

از سویی دیگر، ساندنیستها از حمایت اولیه خود از اعتصابات و اشغال کارخانه‌ها، همچنین از درخواستهای خود مبنی بر مشارکت کارگران در تصمیم گیریهای مربوط به مدیریت دست برداشتند، زیرا متوجه شده بودند که موفقیت در بازسازی اقتصادی منوط به افزایش بهره‌وری و صادرات کشور است. در نتیجه آنها ارزش بیشتری را برای انضباط کاری قائل شدند و از تصرف کارخانه‌ها توسط کارگران و اعتصاباتی که توسط حزب کمونیست نیکاراگوا سازماندهی می‌شد، جلوگیری نمودند. در نظر سنجی از مدیران شرکتها، آنها دخالت و میانجی‌گری دولت نیکاراگوا برای حل اختلافات کارگری را مثبت ارزیابی نموده بودند.

با این وجود، سرمایه گذاران خارجی نسبت به برقراری تماس و نزدیک شدن به رژیم

---

1. Castle and Cooke

2. Somocista

جدید، مردد و محتاط بودند. بررسی انجام شده توسط «تجارت بین‌الملل»[1] بیانگراین مسئله بود که اکثر سرمایه‌گذاران مذکور، به نوعی نسبت به ایدئولوژی ساندنیستها، و وفاداری و تعهد آنها نسبت به برقراری نظام اقتصادی مختلط در دراز مدت، نگران و محتاط بوده‌اند. عمده نگرانیهای ابراز شده، در این خصوص بود که: «مقررات بازی» مشخص نیست؛ محدودیتهای شدیدی در مورد ارسال سود کسب شده به خارج اعمال می‌شود؛ نگرانیهایی در مورد مقررات مربوط به عدم نقدینه‌سازی وجود دارد ـ مقررات مذکور از کارگران در زمینه متهم ساختن کارفرمایان به ارسال غیرقانونی سرمایه به خارج، حمایت نموده و آنان را به این امر ترغیب می‌نمود. در عین حال، توافق انجام شده بین بانکها و دولت نیکاراگوا، به عنوان نشانه‌ای مثبت جهت پذیرفتن این مسئله که ماناگوئه به صورت بالقوه شریک تجاری واقع بینی است، قلمداد می‌شد. در نظر سنجی سال ۱۹۸۱، تعداد اندکی از مدیران، ساندنیستها را کمونیست خطاب نمودند. از سویی دیگر، «شورای آمریکا»[2] بازدیدها و مسافرتهایی تجاری را در داخل نیکاراگوا تدارک دید و از مقامات ساندنیست جهت سفر به آمریکا دعوت نمود.

تغییرات و اصلاحات مذکور، عمدتاً در دوران تصدی دولت کارتر آغاز شد. دولت ریگان، با قطع کمکهای کارتر و افزایش تدریجی مجازاتهای اقتصادی علیه نیکاراگوا، به شکل قابل توجه‌ای محتوای سیاست آمریکا در قبال این کشور را تغییر داد: دولت ریگان در سال ۱۹۸۳، ورود ۹۰ درصد از سهمیه شکر نیکاراگوا را به حالت تعلیق درآورد و در سال ۱۹۸۵، تحریم تجاری کاملی را علیه این کشور وضع نمود. هر چند تحریمهای سال ۱۹۸۵ ارائه وامهای خصوصی به نیکاراگوا را قدغن نکرده بود، و لیکن محروم ساختن ماناگوئه از دستیابی به سرمایه خارجی، یکی از اجزاء کلیدی استراتژی جنگ اقتصادی دولت ریگان علیه این کشور بود. شواهدی نیز وجود دارد که حاکی از آن است که مقامات دولت آمریکا، برای متقاعد ساختن بازیگران اقتصادی در بخش خصوصی جهت همراهی با اهداف استراتژی مذکور، با این بازیگران تماسهایی غیررسمی گرفتند.

---

1. Business International
2. Council of the American

با این وجود، بازیگران اقتصادی در بخش خصوصی، خود را در نقطه نظرات دولت ریگان سهیم نمی‌دانستند. با اینکه اکثر آنان از اهداف سیاست «سد نفوذ» در منطقه حمایت می‌کردند، ولی در عین حال مخالف بهره‌برداری از اهرمهای اقتصادی در این زمینه بودند و تلاش می‌کردند تا معاملات تجاری را از تعارضات سیاسی دور نگاه دارند. به عنوان مثال، مقامات بانکی تماسهایی را با دولت ریگان برقرار کردند تا بتوانند تعلیق سهمیه شکر نیکاراگوا و کمکهای آمریکا به این کشور را لغو کنند، زیرا این امر، پرداخت بدهی‌های مجدداً زمان بندی شدهٔ این کشور را دشوار می‌ساخت. همچنین مقامات مذکور ـ علیرغم اختلاف آشکار بین رویکرد و نگرش ریگان و کارتر ـ به مذاکرات خود با نیکاراگوا در خصوص بدهی‌های این کشور ادامه دادند. در اکتبر ۱۹۸۱، بانکها به این نتیجه رسیدند که به شکل مسالمت آمیزی، پرداخت ۱۸۰ میلیون دلار دیگر از بدهی‌های این کشور را ـ با شرایطی مشابه قراردادهای سال ۱۹۸۰ ـ زمان بندی مجدد نمایند. هنگامی که دولت نیکاراگوا موفق نشد که اولین قسط خود را در ژوئن سال ۱۹۸۳ بپردازد، بانکها در خصوص تجدید سازمانِ مجددِ بدهی‌ها، موافقت نمودند ـ هر چند اقدامات دولت ریگان، بسیاری از توافقات زیربنایی در مذاکرات اولیه را به تدریج سست نموده بود. استدلالی که در مورد این اقدام، توسط مقامات بانکی برای سفارت آمریکا در ماناگوئه ابراز شد، عبارت بود از اجتناب از سیاستهایی که احیاناً نیکاراگوا را به سمت عدم پرداخت بدهی‌های خود سوق دهد؛ چنین مسئله‌ای می‌توانست پیامدهای پیش بینی نشده‌ای را در سطح جهان و خصوصاً در کشورهایی همچون مکزیک و لهستان در پی داشته باشد. بانکدار دیگری از مشارکت خود در تجدید سازمانِ بدهی‌های نیکاراگوا بدین شکل دفاع می‌کند: «آنچه برای ما اهمیت بیشتری داشت این بود که اعتبار خود را در آمریکای لاتین حفظ کنیم و این هدف از طریق کنار آمدن و معامله (به شکل حرفه‌ای) با بدهکاران مشکل‌دار بیشتر قابل حصول بود تا اینکه به نظر آید ما بازوی اجرایی سیاستهای ایالات متحده هستیم.»

همین مسئله در مورد رفتار سرمایه گذاران مستقیم نیز صدق می‌کرد. همزمان با افزایش اختلاف و درگیری بین ماناگوئه و واشنگتن، سرمایه گذاران در صدد برآمدند تا فعالیت اقتصادی

و تجاری خود را از درگیریهای سیاسی به دور نگاه دارند. نظرسنجی از مدیران شرکتها حاکی از آن بود که آنان با قطع کمکها به نیکاراگوا و به تعلیق درآوردن سهمیه شکر این کشور مخالف بودند. استدلال آنان این بود که منافع سیاسی، در صورت جدایی تجارت از سیاست، قابل حصول است. این بدان معناست که جدایی بین این دو، منجر به سیاست خارجی مستقل‌تر و بوجود آمدن نظام اقتصادی مختلط ـ از طریق مساعدت به بخش خصوصی ـ خواهد شد. مجازاتهای اقتصادی سال ۱۹۸۵ علیه نیکاراگوا، موجب برانگیخته شدن مخالفت انجمنهای تجاری شرکتهای بزرگ ـ مانند انجمن ملی تولید کنندگان ـ گردید. آنان مدعی بودند که این اقدام، به شهرت و اعتبار شرکتهای آمریکایی ـ به عنوان عرضه کنندگانی قابل اعتماد ـ آسیب خواهد رساند. بسیاری نگران این مسئله بودند که رویارویی آشکار ممکن است موجب بروز ناسیونالیسم ضد آمریکایی در سراسر آمریکای لاتین شود. شرکتهای چند ملیتی نیز تلاش نمودند تا مواضع غیرسیاسی خود را در نیکاراگوا حفظ کنند. با اینکه شرکتهای مذکور، به منظور نشان دادن نارضایتی و اعتراض خود نسبت به اقدامات اقتصادی دولت نیکاراگوا (مانند محدودیتهای اعمال شده در خصوص مبادله ارز و یا قانون عدم نقدینه سازی) به اجتماعات بخش خصوصی پیوستند، ولی در عین حال فاصله خود را از برنامه‌ها و فعالیتهای سیاسی بخش خصوصیِ محلی، حفظ کردند. آنان این مسئله را درک کرده بودند که عدم مداخله در اختلافات سیاسی ـ به جای درگیر ساختن خود در این گونه اختلافات به خاطر منافع سیاسی آمریکا ـ راه مطمئن‌تری جهت حفظ سرمایه گذاریهای آنان خواهد بود.

با توجه به چنین چشم انداز و نگرشی، مجازاتهای اقتصادی سال ۱۹۸۵، نتوانست همراهی و همکاری شرکتهای چند ملیتی آمریکایی را جلب نماید. اولاً، تحریمهای مذکور، صرفاً شامل تجارت مستقیم با آمریکا می‌شد. بدین ترتیب ۴۳ شرکت آمریکایی که مستقیماً در نیکاراگوا سرمایه گذاری کرده بودند و حدود ۱۵ الی ۲۵ درصد از تولیدات این کشور را تحت پوشش قرار می‌دادند، تحت تأثیر این تحریمها قرار نمی‌گرفتند. از آنجایی که این تحریمها مانع دریافت لوازم یدکی از ایالات متحده می‌شد، عده‌ای از سرمایه گذاران مذکور اقدام به فروش

سهام خود نمودند. ولی اکثر آنان در نیکاراگوا باقی ماندند، زیرا به دلیل وجود موانع تعرفه‌ای و کوچک بودن محیط ـ که آنان را قادر می‌ساخت تقریباً هر چیزی را که تولید می‌کنند، بفروش رسانند ـ این سرمایه‌گذاران قادر بودند سود متعادلی را کسب کنند. آنها مادامی که قادر بودند هزینه‌های خود را باز یابند، حاضر نبودند دارایی‌ها و امتیازات خود را ـ که می‌توانست دسترسی به بازار این کشور را پس از بهبود شرایط سیاسی برای آنان فراهم نماید ـ رها کنند. در نتیجه، کمپانی اکسون[1] نفت خامی را که از شوروی وارد کرده بود تصفیه می‌نمود و شرکت مونسانتو[2]، کود شیمیایی را با استفاده از مواد خامی که از جمهوری خلق چین وارد کرده بود تولید می‌کرد.

از سویی دیگر، واشنگتن با توجه به درسهایی که از تحریم خط لوله آموخته بود، مجازاتهای اقتصادی سال ۱۹۸۵ را به شعبات خارجی شرکتهای آمریکایی تسری نداد. از آنجایی که هیچ کشور دیگری با تحریمهای آمریکا همراهی نکرد، دولت این کشور به این نتیجه رسید که عملیات خارجی شرکتهای آمریکایی، خارج از حیطه کنترل قانونی این کشور است. این مسئله بنوبه خود باعث می‌شد که آنچه به نظر بسیاری از ناظران هزینه اصلی تحریمها برای نیکاراگوا تلقی می‌شد ـ یعنی جلوگیری از دستیابی این کشور به لوازم یدکی مورد نیاز جهت تجهیزات آمریکایی خود ـ کاهش یابد. بدون کنترلهای ماورای سرزمینی، شرکتهای آمریکایی قانوناً می‌توانستند لوازم یدکی خود را از طریق شعبات خارجی خود به فروش رسانند. بنابر این تولیدکنندگان بخش خصوصی و دولتی در نیکاراگوا قادر بودند موتورهای «پرات و ویتنی»[3] را از طریق آلمان و قطعات تراکتورهای «جان دیر»[4] را از طریق برزیل و کاستاریکا تهیه نمایند. از آن گذشته، شرکتهای آمریکایی ـ بدون احساس شرمساری و بدون اینکه با مشکلات چندانی مواجه شوند ـ از طریق شبکه جهانی شرکتهای خود اقدام به تأمین نیازمندیهای وارداتی خود می‌نمودند. شرکت «آی. بی. ام» لوازم یدکی مورد نیاز خود را از شعبه کانادایی این شرکت، «زیراکس» دستگاههای فتوکپی خود را از مکزیک و کمپانی «تکزاکو» روغن مورد نیاز خود را از

---

1. Exxon
2. Monsanto
3. Pratt and Whitney
4. John Deere

مرکز این کمپانی در السالوادور ـ یعنی کشوری که آمریکا ادعا می‌کرد در مقابل تهاجم نیکاراگوا از آن حمایت می‌کند ـ تأمین و خریداری می‌کرد.

عدم توانایی دولت ریگان در کنترل فعالیت خارجی شرکتها و بانکها، به آنها این اجازه را می‌داد که جهت حفظ منافع خود، از بعضی جهات (مانند تأمین لوازم یدکی مورد نیاز نیکاراگوا و عدم سخت گیری در مورد پرداخت بدهی‌های این کشور) اثرات تحریم را تا حدودی خنثی نمایند. اما منافع این شرکتها از برخی جهات دیگر موجب تقویت سیاست آمریکا در قبال نیکاراگوا می‌شد. در طول دهه ۱۹۸۰، هیچ یک از شرکتهای خارجی حاضر نشدند سرمایه قابل توجهی را به فعالیتهای جدید و یا قبلی خود در نیکاراگوا اختصاص دهند و هیچ یک از وام دهندگان خصوصی نیز حاضر نشدند اعتبار جدیدی را در اختیار این کشور قرار دهند. دلیل اصلی این موضوع، کسری شدید بودجه، اوضاع رو به وخامت موازنه پرداختهای این کشور، و همچنین کمبود ارز خارجی آن بود. وضعیت مذکور در وهله نخست، پیامد و نتیجه وجود عواملی بود که خارج از حیطه اختیار و کنترل دولت آمریکا بود: شرایط عمومی و نامناسب تجارت؛ نظام اقتصادی به ارث مانده از دوران جنگ؛ سوء مدیریت در زمینه مسائل اقتصادی؛ و برخوردهای تردید آمیز ماناگوئه با بخش خصوصی. با این وجود، سیاستهای دولت ریگان، تأثیر عوامل فوق‌الذکر را بر روی محاسبات سود و زیان شرکتها، دو چندان می‌نمود.

علیرغم این واقعیت که آمریکا حق وتو نمودن وامهای عادی و متعارف «بانک جهانی»[1] و «بانک توسعه کشورهای آمریکایی»[2] را نداشت ـ برخلاف وجود حق وتو برای این کشور در مورد وامهایی که دارای شرایط سهل و ویژه‌ای هستند[3] ـ دولت ریگان تلاش نمود تا از طریق جلوگیری از طرح و بررسی وامهای مورد درخواست نیکاراگوا، از پرداخت وام توسط «بانک بین‌المللی توسعه»[4] به این کشور، ممانعت به عمل آورد. به دلیل مخالفت اعضای اروپایی و آمریکایی (لاتین) سازمانهای مذکور با نقطه نظرات دولت آمریکا در قبال آمریکای مرکزی و یا

1. World Bank
2. Inter-American Development Bank
3. Soft Loans
4. Multilateral Development Bank

مخالفت آنها با سیاسی نمودن این سازمانها، محرومیت آمریکا از حق وتو در مورد وامهای عادی و متعارف، در آغاز باعث عقیم ماندن تلاشهای این کشور در زمینه منزوی ساختن نیکاراگوا شد. در نتیجه علیرغم مخالفت دولت ایالات متحده، بانک توسعه کشورهای آمریکایی (IDB) و بانک جهانی (WB)، دو طرح قابل توجه ر ادر مورد نیکاراگوا (هزنیه این دو طرح به ترتیب عبارت از ۱۰۹/۴ میلیون دلار، و ۴۹/۷ میلیون دلار بود) به تصویب رساندند.

با این وجود پس از سپتامبر ۱۹۸۲، ارتباط ساندنیستها با هر دو سازمان مذکور قطع شد. دلیل اصلی این مسئله، تهدیدات آمریکا مبنی بر توقف حمایتهای مالی از این نهادها بود. تهدید مذکور، در نامه سال ۱۹۸۶ وزیر امور خارجه آمریکا، شولتز[1] ـ که صراحتاً قید نموده بود که تصویب وام ۵۹/۸ میلیون دلاری IDB برای امور کشاورزی در نیکاراگوا، ادامه کمکهای آمریکا به این سازمان را به مخاطره خواهد انداخت ـ منعکس شده بود.

با توجه به وابستگی IDB به کمکهای آمریکا ـ اصلی‌ترین حمایت کننده مالی آن ـ این بانک وام مذکور را مجدداً جهت بررسی فنی ارجاع داد. اقدام مذکور در شرایطی صورت گرفت که مقامات مسئول، پرداخت این وام را به لحاظ فنی بلااشکال اعلام نموده بودند، زیرا نیکاراگوا بدهی‌های معوقه خود به آن سازمانها را پرداخت نموده بود. نمایندگان برخی کشورهای آمریکای لاتین و اروپایی، و همچنین کانادا، علناً نسبت به تلاشهای آمریکا جهت سیاسی نمودن اینگونه وامها، اعتراض نمودند.

یکی دیگر از اجزاء اصلی سیاست آمریکا در قبال نیکاراگوا، حمایت این کشور از مبارزات نیروهای «کنترا»[2] بود. موفقیت و توانایی کنتراها در تصاحب و کنترل زمین و یا ایجاد تهدیدات نظامی علیه ساندنیستها، کمتر از موفقیت آنها در زمینه حمله به اهداف اقتصادی بود. آنها با همزمان نمودن حملات خود با فصل برداشت قهوه و پنبه، با جلوگیری از تهیه و تأمین اقلام حیاتی از طریق مین گذاری بنادر و با تخریب زیر ساختارهای اقتصادی کشور، امور مربوط به صادرات را در نیکاراگوا مختل می‌نمودند. آنها همچنین با اقدامات خود، دولت ماناگوئه را

---

1. Shultz
2. Contra

وادار می‌ساختند که سرمایه و نیروی بیشتری را از بخش تولیدی کشور خارج ساخته و به ارتش اختصاص دهد؛ و از این رهگذر، مشکلات این کشور را در خصوص پرداخت بدهی‌های خود و کمبود نیروی کار تشدید می‌کردند.

و بالاخره آنکه خصومت شدید دولت ریگان نسبت به نیکاراگوا ـ حتی پیش از تحمیل مستقیم برخی هزینه‌ها از طریق مبارزات نیروهای کنترا ـ محیط شدیداً نامطمئنی را در زمینه ثبات اجتماعی و اقتصادی در این کشور بوجود آورده بود. برخلاف سیاستهای دولت ریگان، سیاست دولت کارتر در خصوص استفاده از امتیازات اقتصادی جهت تحت تأثیر قراردادن ساندنیستها، اثرات مثبتی را بر روی پیش بینی‌های شرکتهای مورد نظر در مورد بهبود وضعیت اقتصادی و ثبات اجتماعی در این کشور داشت. پیش بینی‌های مذکور، موجب تسهیل و تسریع تحولات و اصلاحات انجام شده در سالهای اولیه پس از انقلاب شد. با جابجایی دولت در آمریکا، سرمایه‌گذاران و وام دهندگان، دیگر نمی‌توانستند حمایت اقتصادی ایالات متحده را در پیش بینی‌های خود لحاظ کنند. از آن گذشته، این مسئله بطور فزاینده‌ای محتمل به نظر می‌رسید که ایالات متحده به اقداماتی جهت جلوگیری از دستیابی به دو هدف مورد نظر دولت جدید نیکاراگوا ـ بازسازی اقتصادی و ثبات اجتماعی ـ از طریق حمایت از شورشهای محلی و از بین بردن فرصتهای اقتصادی در این کشور، دست بزند. از این رو، علیرغم تلاشهای اولیه دولت نیکاراگوا برای جذب سرمایه‌های خارجی، وام دهندگان و سرمایه گذاران تمایل داشتند مادامی که اختلافات دو کشور حل و فصل نگردیده، از این امر خودداری نمایند.

سیاستهای دولت ریگان، هرگونه تلاش جهت عادی سازی روابط نیکاراگوا با جامعه بانکداری خارجی را نیز عقیم گذاشت. به عنوان مثال، در دسامبر ۱۹۸۲، «بانک آمریکا» قصد پرداخت ۳۰ میلیون دلار وام جهت بذرافشانی و برداشت محصول پنبهٔ نیکاراگوا را داشت. این مورد، اولین وام خصوصی عمده پس از تجدید سازمان بدهی‌های این کشور بود. از قرار معلوم، با وساطت وزارت امور خارجه آمریکا پرداخت این وام منتفی شد. این مسئله که منتفی شدن پرداخت وام مذکور در اثر اعمال فشار مستقیم دولت آمریکا بوده یا نه، چندان آشکار نیست.

ولی به نظر می‌رسد که با توجه به اثرات مخرب دشمنی و خصومت ایالات متحده بـر روی آینده اقتصادی نیکاراگوا، ضرورتی برای اعمال فشار وجـود نـداشت. در واقـع مـنتفی شـدن پرداخت وام مذکور، بلافاصله پس از به تعلیق درآوردن سهمیه شکر نیکاراگو، توسط آمـریکا صورت گرفت. نیکاراگوا ـ پس از به جای گـذاشـتن سـابقه خـوبی در خـصوص بـازپرداخت بدهی‌های خود ـ برای اولین بار در ژوئن ۱۹۸۳ از عهده پرداخت قسط وام ۴۵ میلیون دلاری اخذ شده از بانکهای خارجی، برنیامد. در سال ۱۹۸۵، همزمان با افزایش بدهی‌های خارجی این کشور تا مبلغ ۴/۵ میلیارد دلار، این کشور فقط قادر به پرداخت بخش کوچکی از بـدهی‌های معوقه خود بود. تسری تحریمهای سال ۱۹۸۵ به فعالیتهای خارجی بـانکها، دیگـر ضـرورتی نداشت؛ زیرا همانگونه که یکی از مقامات وزارت امور خارجه آمریکا اظهار داشته بود: گشایش اعتبارات جدید از سوی آنان، حرکتی نسنجیده خواهد بود.

این تحولات تأثیرات مشابهی را بر روی سرمایه گذاران خارجی گـذاشت. در بـررسی انجام شده توسط «تجارت در آمریکای لاتین»[1]، مدیران شرکتها اعلام نمودند که مشکل اصلی در نیکاراگوا، تأثیر تحریمهای اعمال شده بر روی دستیابی به واردات نیست، بلکه مشکل اصلی فقدان ارز خارجی مورد نیاز برای پرداخت قیمت کالاهای وارداتی است. بحران مربوط به فقدان ارز خارجی ـ از طریق وادار ساختن ماناگوئه به جیره بندی نفت و اعمال محدودیتهای شدیدی در خصوص خروج سودهای کسب شده از کشور ـ بیش از پیش محیط را برای معامله و تجارت در این کشور، نامطمئن ساخت.

حتی پیش از آنکه تلاشهای انجام گرفته برای بی‌ثبات ساختن نیکاراگوا عوارض خود را آشکار سازد، مواضع خصمانه دولت ریگان شرکتهای مورد نظر را از فعالیت در این کشور ـ به دلیل افزایش خطرات احتمالی برای آنها ـ منصرف ساخت. بررسی انجام شده توسط «تجارت بین‌الملل» در سال ۱۹۸۲، از وجود نشانه‌های مثبتی از بهبود شرایط در نیکاراگوا خبر داد: وجود ثبات داخلی؛ وجود مشکلات اندک در خصوص مسائل کارگری؛ سابقه خوب در بازپرداخت

1. Business Latin America

بدهی‌ها؛ و مقرارت و ضوابط بسیار سهل و آسان در خصوص سرمایه گذاری در این کشور. با این وجود، بررسی مذکور چنین نتیجه گیری کرده بود که تا زمانی که درگیریهای لفظی بین آمریکا و نیکاراگوا فروکش نکند، احتمال کمی برای سرمایه گذاری جدید وجود دارد. شرایط مذکور، موجب عقب نشینی و انصراف برخی ازسرمایه گذاران خارجی نیز شد. به عنوان مثال، شرکت «کاسل و کوک» در سپتامبر ۱۹۸۲، قرارداد خود با این کشور را در زمینه بازاریابی موز، متوقف ساخت. شرکت مذکور برای این اقدام خود، به دلایل بازرگانی استناد نمود (نه دلایل سیاسی): رکود بازار موز و این مسئله که شرکت مذکور در حال ضرر بود. با این وجود، باید پذیرفت که پیشامدها و شرایط سیاسی، نقش مهمی را در تصمیم‌گیری‌های تجاری ایفاء می‌کنند. چنانچه یک شرکت جهانی قصد محدود ساختن فعالیتهای خارجی خود را داشته باشد، دوراندیشی حکم می‌کند که محدودیت مورد نظر را در وهله نخست، در مورد کشورهایی که احتمال بروز خطرات سیاسی در آنها بیشتر است اعمال نماید. تصمیم اتخاذ شده توسط شرکت «کاسل و کوک» هزینه قابل توجهی را به نیکاراگوا تحمیل نمود، زیرا این کشور مجبور شد برای صدور و فروش موز خود در خارج از شبکه تعیین شده توسط شرکتهای عمده، تخفیف قابل ملاحظه‌ای را قائل شود.

در یک جمع بندی می‌توان چنین نتیجه گیری نمود که دولت ریگان نتوانست حمایت و وفاداری شرکتهای چند ملیتی را جلب نماید، و قادر به اعمال کنترلهای مورد نظر بر روی شبکه‌های جهانی شرکتهای مذکور نیز نشد. واکنش بانکها و سرمایه گذاران نسبت به خطرات احتمالی و فرصتهای فراهم شده نیز، بیشتر به شرکتهای خصوصی شباهت داشت تا ابزارهایی در خدمت جنگ اقتصادی. با این وجود، دولت آمریکا قادر بود که از طریق تحمیل هزینه‌هایی بر اقتصاد نیکاراگوا و ایجاد محیطی شدیداً نامطمئن، شرکتها را وادار کند که از معاملات خود صرف نظر نموده و عقب نشینی نمایند. در نتیجه دولت آمریکا باعث تقویت شرایطی شد که موجب دلسردی و یأس، خودداری از ارائه هرگونه وام، و یا انجام هر گونه سرمایه گذاری در این کشور می‌شد (سرمایه گذاری و وامی که برای ادامه بازسازی اقتصادی نیکاراگوا ـ خصوصاً در

سالهای اولیهٔ پس از انقلاب ـ بسیار ضروری و حیاتی بود). هر چند دولت آمریکا نتوانست از شرکتهای چند ملیتی به عنوان عوامل بی ثبات کنندهٔ نیکاراگوا بهره‌برداری نماید، ولیکن توانست برداشت و استنباط شرکتهای مذکور را نسبت به خطرات احتمالی چنان تشدید نماید که احتیاط و دوراندیشی آنان در هنگام سرمایه گذاری، اهداف مورد نظر دولت آمریکا را تأمین نماید.

۲. لیبی

اعمال مجازاتهای اقتصادی علیه لیبی دومین موردی است که دولت ریگان از تحریمهای اقتصادی جهت مقابله با دولتی جهان سومی ـ به دلیل حمایت رژیم معمر قذافی از گروههای تروریستی ـ استفاده نمود. ایالات متحده با هدف بی‌ثبات نمودن رژیم این کشور و یا محدود ساختن منابعی که در اختیار آن بود، در صدد برآمد تا سطح روابط اقتصادی غرب را با لیبی کاهش دهد. مهمترین بازیگران خصوصی که واشنگتن تلاش نمود جهت تحقق استراتژی مذکور، آنان را تحت تأثیر قرار دهد، ۷ شرکت نفتی آمریکایی بودند. این شرکتها با مشارکت «شرکت ملی نفت لیبی»[1] اقدام به استخراج نفت خام این کشور می‌نمودند. در ژوئیه ۱۹۸۱، دولت ایالات متحده از شرکتهای مذکور خواست تا کارکنان و خدمه آمریکایی خود را از این کشور خارج کنند و در دسامبر همان سال، گذرنامه‌های آنان را ابطال نمود. دولت ریگان در سال ۱۹۸۲، ورود نفت لیبی به بازار آمریکا را ـ که در آن زمان حدود ۱۵۰,۰۰۰ بشکه در روز تخمین زده می‌شد ـ قدغن نمود، و در سال ۱۹۸۵ این ممنوعیت رابه فرآورده‌های نفتی لیبی نیز تعمیم داد. و بالاخره پس از متهم شدن لیبی به دخالت در حملات تروریستی در فرودگاههای «رم» و «وین» در ژانویه ۱۹۸۶، دولت ایالات متحده متوسل به تحریمهای تجاری گسترده و همه جانبه‌ای علیه این کشور شد و به کمپانی‌های نفتی آمریکایی که در این کشور مشغول فعالیت بودند دستور داد تا از این کشور خارج شوند.

---

1. Libyan National Oil Company

همچون مورد نیکاراگوا، بازیگران اقتصادی در بخش خصوصی در ابتدا با اولویتهای دولت آمریکا مخالفت نمودند و عدم تمایلشان را جهت سیاسی نمودن روابط تجاری خود با لیبی ابراز داشتند. پیش از اعمال تحریمهای رسمی علیه لیبی، شرکتهای نفتی به منظور حفظ و تداوم دسترسی دراز مدت خود به ذخایر نفت خام این کشور، از حق خود برای باقی ماندن در لیبی دفاع می‌کردند. از این رو، کمپانی‌های مذکور در مقابل درخواست آمریکا مبنی بر خارج ساختن کارکنان آمریکایی خود از این کشور ـ تا زمانی که از آنان قانوناً خواسته شد که چنین کنند ـ مقاومت نمودند. و تنها تحت فشارهای قانونی حاضر شدند تکنسین‌های خارجی را جایگزین کادر آمریکایی خود نمایند. همچنین مقامات کمپانی‌های نفتی، به فاصله کوتاهی پس از تخلیه و اخراج کارکنان سفارت لیبی در واشنگتن در ماه مه سال ۱۹۸۱، به نمایندگی از طرف قذافی با وزارت امور خارجه ایالات متحده آمریکا تماس گرفتند. در آغاز شرکتهای نفتی آمریکایی، از طریق کمک نمودن به لیبی برای کسب درآمد لازم جهت افزایش توانایی‌های خود، و همچنین با به عهده گرفتن نقش نمایندگی این کشور در سیستم سیاسی آمریکا، بیشتر به عنوان مجاری نفوذ این کشور عمل می‌کردند تا به عنوان ابزاری در خدمت استراتژیهای زورگویانهٔ ایالات متحده.

ولی در نوامبر ۱۹۸۱، شرکت «اکسون» تغییر موضع داد و تصمیم خود مبنی بر خروج از لیبی را اعلام نمود. علیرغم مقارن شدن این مسئله با شدت گرفتن درگیریهای آمریکا و لیبی، مقامات این کمپانی ـ همچنین تحلیل‌گران و صاحبان صنایع ـ این اقدام شرکت «اکسون» را ناشی از انگیزه‌های تجاری دانستند تا انگیزه‌های سیاسی: نرخ بالای مالیات در لیبی و تلاش این کشور جهت حفظ قیمت نفت در سطح بالایی که پیش از آن اعلام شده بود (آن هم در زمانی که بازار با مازاد تولید مواجه بود). با این وجود، اقدام شرکت «اکسون» بی‌سابقه بود. معمولاً عکس‌العمل کمپانی‌های نفتی در قبال چنین سیاستهایی، معطوف ساختن امر خرید و تولید خود بر روی منابع ارزانتر ـ تا زمانی که کشور میزبان شرایط منطقی‌تری را تأمین نماید ـ می‌باشد. در مقابل، انصراف و کناره‌گیری مستلزم تقبل هزینه قابل توجهی در زمینه دسترسی دراز مدت به مخازن خواهد بود ـ هزینه‌ای که هیچ کمپانی نفتی دیگری در شرایط مشابه نپذیرفته است. این واقعیت موجب آن شد که برخی از منتقدان، خروج «اکسون» از لیبی را بیشتر ناشی از ملاحظات سیاسی

قلمداد کنند تا برخی ملاحظات کم ارزش بازرگانی.

با این وجود، نمی‌توان ملاحظات سیاسی را به سادگی از محاسبات تجاری تفکیک نمود. برای شرکت «اکسون» که یک شرکت بزرگ و گسترده با موقعیتی مستحکم در سطح جهان بود، از دست دادن مخازن لیبی آنقدر حیاتی و مهم نبود. ولی در عوض، خطرات احتمالی ناشی از سیاستهای آتی دولت آمریکا در خصوص اعمال تحریم علیه لیبی و یا تنفر و انزجار عمومی ناشی از این تصور و برداشت که این شرکت از یک رژیم تروریست حمایت مالی می‌کند، قابل توجه و تأمل بود. تصمیم مذکور حاکی از نوعی دوراندیشی و آینده‌نگری نیز بود، زیرا شرکت اکسون توانست مبلغ ۹۵ میلیون دلار (از ۱۲۳ میلیون دلار مبلغ مورد درخواست خود را) به عنوان غرامت و در عوض دارایی‌های خود دریافت نماید. کمپانی‌هایی که تا سال ۱۹۸۶ در لیبی باقی ماندند و بر اثر تحریمهای اعمال شده در این سال ناچار به خروج از این کشور شدند، مجبور شدند فعالیتهای خود در این کشور را به حالت تعلیق درآورده و تقریباً تمام دارایی‌های خود را نزد دولت لیبی به امانت گذارند.

تنها کمپانی دیگری که داوطلبانه از این کشور خارج شد، شرکت «موبیل»[1] بود. این کمپانی نیز یکی از شرکتهای بزرگی بود که فعالیتهای آن، منطقه وسیعی از جهان را پوشش می‌داد. شرکتهای باقیمانده، یعنی: شرکت نفتی «اکسیدنتال» شرکت نفتی «ماراتن»، «آمراداهس»[2]، «کونکو»، و «دبلیو ـ آر. گریس و شرکا»[3] نسبت به اولویتهای ایالات متحده، مقاومت و مخالفت بیشتری را ابراز کردند. این شرکتهای مستقل نفتی، منابع جایگزین کمتری را در اختیار داشتند و برای ادامه و حفظ دسترسی خود به منابع نفتی لیبی، ارزش و اهمیت بیشتری قائل بودند. از نظر برخی ناظران، این مسئله برای شرکتهای نفتی، در واقع تکرار همان رویدادی است که در اوایل دهه ۱۹۷۰ رخ داد. در آن زمان قذافی توانست از وابستگی این کمپانی‌ها به نفت لیبی، برای مجبور ساختن آنها جهت اعطای امتیازاتی در خصوص قیمت نفت، مالیات و مالکیت صنایع نفت در این کشور ـ که مغایر با رویه سنتی صاحبان صنایع بود ـ بهره‌برداری نماید.

---

1. Mobil
2. Amerada Hess
3. W. R. Grace and Company

هنگامی که براساس تحریمهای وضع شده در سال ۱۹۸۶ به کمپانی‌های مذکور دستور داده شد که از لیبی خارج شوند، پاسخ آنان این بود که این شرکتها به عنوان شرکتهایی آمریکایی، از قوانین ایالات متحده اطاعت خواهند نمود. وزارت خزانه‌داری آمریکا برای شرکتهای مذکور معافیت موقتی را قائل شد تا آنها بتوانند برای مدتی به فعالیت خود ادامه دهند و سود حاصله را ـ تا زمانی که دارایی‌های خود را به فروش رسانند ـ براساس موافقتنامه منعقده، به امانت نگاه دارند. با این وجود، شرکتها در موقعیتی بودند که مجبور به فروش دارایی‌های خود بودند و قادر نبودند با این سرعت، خریدارانی را که حاضر به پرداخت قیمتی قابل قبول باشند، بیابند. در نهایت، وزارت خزانه‌داری آمریکا به این شرکتها اجازه داد تا در مدتی که شرکت ملی نفت لیبی کنترل فعالیتهای شرکتهای آنها را به عهده دارد، آنها امتیاز و حق مالکیت شرکتهای مذکور را حفظ کنند.

آنچه که در مورد مثال مورد نظر در خصوص اطاعت و همراهی شرکتهای نفتی با اولویتهای دولت آمریکا در خور توجه است، این مسئله است که این شرکتها حتی از انجام اقداماتی که مغایر با نص تحریمهای وضع شده علیه لیبی نبود، ولی با روح حاکم بر تحریمهای مذکور مغایرت داشت، خودداری می‌کردند ـ هر چند اقدامات مورد نظر سود آور بودند و به لحاظ فنی غیرقانونی محسوب نمی‌شدند. همچون مورد نیکاراگوا، دولت ریگان تصمیم گرفت که تحریمهای وضع شده علیه لیبی را به شعبات خارجی شرکتهای آمریکایی تسری ندهد. بنابر اظهارات شولتز، وزیر امور خارجه وقت آمریکا، دلیل اصلی این تصمیم گیری «جلوگیری از بروز اختلافاتی بود که می‌توانست از اجرای کنترلهای وسیع ماورای سرزمینی ناشی شود». با توجه به بی‌رغبتی اروپایی‌ها نسبت به همراهی با آمریکا، مقررات مربوط به تحریمهای لیبی نمی‌توانست مانع فعالیت شعبات خارجی کمپانی‌های نفتی مذکور ـ که در کشور دیگری به ثبت رسیده‌اند و براساس امتیازات و توافقات پیشین مشغول فعالیت و یا خرید نفت خام از لیبی هستند ـ شود (البته مشروط بر آنکه هیچ یک از اتباع آمریکا، طرف این معاملات نباشد). با این وجود، کمپانی‌های مذکور از این امتیاز و حق خود استفاده نکردند. آنها حتی دست به اقداماتی زدند که فراتر از درخواستهای قوانین مربوط به تحریم بود و به صورت داوطلبانه مانع خرید نفت

خام لیبی و یا انجام هرگونه معامله‌ای با این کشور، توسط شعبات غیرآمریکایی خود شدند.

این نتیجه در چارچوب برداشتهای متغیر این شرکتها از خطرات احتمالی و منافع خود، قابل درک است. با توجه به عرضه بیش از حد نفت در دهه ۱۹۸۰، وابستگی شرکتهای مذکور به نفت خام لیبی در این دهه، به مراتب کمتر از وابستگی آنان به نفت خام این کشور در دهه ۱۹۷۰ بود. از آن گذشته، اکثر این شرکتها فعالیتهای خود را به گونه‌ای بسط و گسترش داده بودند که آسیب پذیری آنان در مقابل از دست دادن نفت لیبی کمتر شده بود. به عنوان مثال، شرکت «اکسیدنتال» دو شرکت نفتی را خریداری نمود، ذخایر نفتی خود را به دو برابر افزایش داد و تولیدات خود را در پرو و دریای شمال گسترش داد. سایر شرکتها مانند «کونکو» و «ماراتن»، سهام خود را به شرکتهای گسترده و بزرگتری که در زمینه‌های متنوع و گوناگونی فعالیت داشتند - و مسائل نفتی بخش کوچکی از فعالیتهای آن را دربرمی‌گرفت - فروختند.

در شرایطی که هزینه‌های مربوط به از دست دادن امتیاز دسترسی به مخازن لیبی کاهش می‌یافت، خطرات احتمالیِ ناشی از نادیده گرفتن اولویتهای ایالات متحده افزایش می‌یافت. با توجه به وجود تنفر شدید در افکار عمومی مردم آمریکا نسبت به لیبی، ادامه همکاری با این کشور در زمینه مسائل نفتی، ممکن بود مشکلاتی را در کنگره، در بین سهامداران و نزد مشتریان برای این شرکتها ایجاد، و مخاطراتی را به دنبال داشته باشد. این مسئله می‌توانست روابط این شرکتها با دولت آمریکا را نیز وخیم‌تر نماید. «رابرت بونزاک»[1]، یکی از نمایندگان شرکت «دوپونت»[2] - مالک کمپانی کونکو - همین نکته را در بیانات خود خاطر نشان ساخته بود: «ما به عنوان شرکتی بزرگ، که در زمینه‌های متنوع و گوناگونی فعال است، نیازمند حفظ رابطه کاری خوبی با وزارت خزانه‌داری و وزارت امور خارجه آمریکا هستیم. ما برای کمک و خدمات بسیار زیادی به آنها متکی و وابسته هستیم و احمقانه خواهد بود که بی‌جهت روابط خودمان را با آنها، به دلیل حفظ امتیازی که چندان سودآور هم نیست، به مخاطره اندازیم.» در نتیجه، خطرات ناشی از نادیده گرفتن سیاستهایی که از حمایتهای شدیدی در بین مردم، کنگره و بخش اجرایی کشور

---

1. Robert Bonczak　　2. Dupont

برخوردار بود، موجب می‌شد که دفاتر مرکزی شرکتهای نفتی جهت کنترل رفتار و عملکرد شعبات خارجی خود، همکاری و همراهی داوطلبانه‌ای را با سیاستهای مذکور بنمایند.

به جز شرکتهای نفتی، ۲۵ الی ۳۰ شرکت دیگر آمریکایی، پیش از تحریم لیبی، دارای روابط تجاری و بازرگانی با این کشور بودند. اغلب این شرکتها، یا خدماتی را در رابطه با حوزه‌های نفتی در اختیار این کشور قرار می‌دادند و یا اینکه مشغول اجرای قراردادهای مهندسی و ساختمانی برای برخی از طرحهای بزرگی بودند که قذافی در طی دوران شکوفایی و رونق بازار نفت، آنها را آغاز کرده بود. از آنجایی که تحریمهای سال ۱۹۸۶ کاربرد ماورای سرزمینی نداشتند، شرکتهای مذکور، به لحاظ قانونی می‌توانستند به فعالیتهای تجاری خود از طریق شعبات خارجی این شرکتها ادامه دهند ـ مشروط بر آنکه هیچ فرد آمریکایی در این گونه فعالیتها دخالتی نداشته باشد و کمتر از ۲۰ درصد از کالاهای تجاری و تکنولوژی مورد استفاده آنها آمریکایی باشد. در نتیجه شرکتهایی همچون «هالیبرتون»[1] و «صنایع درسر»، به فعالیتشان از طریق دفاتر اروپایی خود ادامه دادند.

با این وجود، بررسی انجام شده توسط «اداره حسابرسی عمومی ایالات متحده» حاکی از آن بود که تجارت شعبه‌های خارجی این شرکتها با لیبی در اولین سال تحریم ـ با اینکه به لحاظ قانونی، این تحریمها شامل اینگونه فعالیتها نمی‌شد ـ تا ۷۳/۶ درصد کاهش یافته است. این مسئله تا حدودی ناشی از اقدام داوطلبانه دفتر مرکزی شرکتهای مذکور بود. انگیزه آنان برای چنین اقدامی، مشابه دلایل شرکتهای نفتی برای خروج از لیبی بود. این امر همچنین ناشی از کاهش شدید اعتبار لیبی و عقب افتادن بدهی‌های پرداخت نشده این کشور به شرکتهای خارجی بود. این مسئله علیرغم مخالفت دولتهای اروپایی با تحریمهای آمریکا و حمایت آنان از روابط عادی اقتصادی با لیبی، موجب ایجاد رکود قابل توجه‌ای در معاملات تجاری شرکتهای اروپایی با این کشور شده بود.

دلیل اصلی این رکود، کاهش چشمگیر قیمت جهانی نفت و افزایش مخازن گوگردِ ارزان

---

1. Halliburton

قیمت در آنگولا و دریای شمال بود. درآمدهای نفتی لیبی ـ که تقریباً تنها درآمد ارزی این کشور بود ـ از ۲۲ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۰، به ۵ میلیارد دلار درسال ۱۹۸۶ سقوط کرد، و همین امر موجب کاهش چشمگیر ذخایر ارزی و کمبود شدید ارز خارجی این کشور شد. کمبود ارز خارجی نه تنها روابط لیبی را با جوامع تجاری خارجی تحت تأثیر قرار داد، بلکه از امکانات این کشور برای خرید تسلیحات، تداوم بخشیدن به مداخلات خود در کشورهای دیگر ـ مانند چاد ـ و یا ارائه کمکهای مالی به سازمانهای سیاسی همفکر خود در خارج، به طور چشمگیری کاست.

با اینکه تأثیر و فشار نیروهای بازار، علت اصلی مشکلات لیبی بود، ولی در عین حال اقدامات دولت آمریکا نقش مهمی را در تقویت و تشدید عامل مذکور ایفاء نمود. یک بازار کنترل شده و متعادل که دارای پیوند و ارتباط منسجم و مستحکمی با صاحبان صنایع است، در هنگام مواجه با مازاد تولید، با انجام اقداماتی جهت جلوگیری از سقوط قیمتها، امنیتی نسبی را تأمین می‌کند. اقدامات آمریکا در خصوص واداشتن شرکتهای نفتی به خروج از لیبی ـ از طریق مجبور ساختن این کشور به فروش ۲۶۳,۰۰۰ بشکه نفت در روز، خارج از شبکه ارتباطی وابسته به شرکتهای چند ملیتی ـ چنین امنیتی را از لیبی سلب نمود. در نتیجه، لیبی مجبور شد برای رقابت با الجزایر و نیجریه جهت فروش نفت سبک خود در بازار منطقه، تخفیف چشمگیر و غیر معقولی را در قیمت نفت خود قائل شود. لیبی حتی در زمینه حفظ سهمیه «اوپک» نیز دچار مشکل شد. بخش فزاینده‌ای از صادرات نفتی این کشور مشمول معاملات پایاپای با طلبکاران و یا اتحاد جماهیر شوروی شد ـ و طبیعتاً اینگونه معاملات هیچگونه ارز خارجی را برای این کشور به همراه نداشت.

در یک جمع بندی می‌توان اینگونه نتیجه گیری نمود که علیرغم عدم توانایی دولت ریگان جهت کنترل عملکرد و فعالیت شعبات خارجی شرکتهای آمریکایی، ضدیت و تضاد دولت این کشور با لیبی، محاسبات این شرکتها را تحت تأثیر قرار داد. در نتیجه، شرکتهای نفتی آمریکایی به شکل داوطلبانه، از معامله و تجارت شعبات خارجی خود با لیبی جلوگیری نمودند، و بدین ترتیب صدور نفت خام لیبی را، در شرایطی که بازار با مازاد تولید مواجه بود، مشکل‌تر ساختند. این مسئله بنوبه خود، شرایطی را که موجب محدود شدن امکانات اقتصادی

رژیم قذافی شده بود، تقویت نمود و منجر به کاهش اعتبار لیبی نزد شرکتهای آمریکایی و دیگر شرکتهای خارجی شد.

۳. آفریقای جنوبی

اقدام کنگره آمریکا در زمینه تحریم آفریقای جنوبی، متعاقب سیاست دولت ریگان مبنی بر مقابله غیرمستقیم با نظام تبعیض نژادی (آپارتاید) در آفریقای جنوبی بود. دولت ریگان همکاری را ـ به جای اعمال فشار علنی و مستقیم ـ بهترین شیوه جهت تحول تدریجی نظام تبعیض نژادی در این کشور قلمداد می‌نمود. استراتژی دولت ریگان بر این فرض استوار بود که رشد اقتصادی آفریقای جنوبی ـ چنانچه از سوی صنعت و سرمایه غرب مورد حمایت قرار گیرد ـ می‌تواند نقش مهمی را در زمینه تحول نظام آپارتاید، ایفاء نماید. از این رو، پیشنهاد و توصیه سیاست مذکور این بود که در معامله با آفریقای جنوبی، باید با دولت این کشور همچون «دولتی عادی»[1] رفتار نمود. در نتیجه، دولت ایالات متحده از محدودیتهای مربوط به فروش اقلام استراتژیک به این کشور کاست و از پرداخت وام ۱/۱ میلیارد دلاری صندوق بین‌المللی پول (IMF) به این کشور در نوامبر ۱۹۸۲، برای جبران کسری شدیدی که دولت این کشور در زمینه موازنه پرداختها با آن مواجه بود ـ که ناشی از کاهش شدید قیمت طلا بود ـ حمایت و پشتیبانی نمود.

کنگره آمریکا از سال ۱۹۸۳، به تدریج و در عین حال به شکل مداوم و پیوسته از این پیش فرض که باید با دولت آفریقای جنوبی همچون دولتی عادی رفتار نمود، فاصله گرفت و بر استفاده از فشارهای اقتصادی جهت تسریع آهنگ تغییرات در نظام سیاسی این کشور اصرار ورزید. نخستین اقدام کنگره در این خصوص، الحاق اصلاحیه‌ای به قوانین آمریکا در زمینه تأمین موجودی و تنخواه گردان صندوق بین‌المللی پول بود، که نمایندگی این کشور در صندوق بین‌المللی پول را موظف می‌ساخت که با پرداخت وامهای این صندوق به کشورهایی که در آنها

---

1. Normal State

سیاستهای تبعیض نژادی اعمال می‌شود، مخالفت کند. در سال ۱۹۸۵، همزمان با افزایش خشونت در شهرکهای سیاه پوست نشین و اعلام حالت فوق‌العاده توسط دولت آفریقای جنوبی، دولت ریگان با انجام برخی اقدامات محدود ـ مانند افزایش کنترلهای صادراتی و ممانعت از پرداخت وام توسط بخش دولتی به این کشور ـ مانع انجام هرگونه اقدامی توسط کنگره شد. کنگره در سال ۱۹۸۶، بدون اعتنا به وتوی رئیس جمهور، «قانون جامع ضد تبعیض نژادی»[1] را به تصویب رساند. ویژگی اصلی این قانون عبارت بود از ممنوعیت: ۱. واردات آهن، فولاد، محصولات کشاورزی، زغال سنگ و اورانیوم؛ ۲. صادرات نفت خام، محصولات پالایش شدهٔ نفتی و تکنولوژی هسته‌ای؛ ۳. فروش کامپیوتر به دولت آفریقای جنوبی و یا فروش هر کالایی به ارتش، پلیس، و یا مؤسسات و نهادهایی که برای اجرا و تقویت سیاست تبعیض نژادی طراحی و تعیین شده‌اند؛ ۴. ارائه وام و یا سرمایه گذاری‌های جدید. به لحاظ نظری، کنگره «استراتژی ارتباط زنجیره‌ای» را جایگزین سیاست «مقابله غیرمستقیم» دولت ریگان نمود؛ این بدان معنا بود که عادی سازی روابط اقتصادی با این کشور مشروط بر اظهار تمایل دولت آفریقای جنوبی جهت انجام برخی اصلاحات خواهد بود. برخی از اصلاحات مورد درخواست عبارت بودند از: آزادی زندانیان سیاسی؛ رفع ممنوعیت از فعالیت احزاب سیاسی؛ الغاء قوانین نژاد پرستانه ـ مانند «قانون گروه بندیهای منطقه‌ای»[2] و «قوانین عبور و مرور»[3]؛ لغو حالت فوق‌العاده؛ و انجام مذاکرات توأم با حسن نیت با نمایندگان اکثریت سیاه‌پوست.

اقدام کنگره با بسیاری از فشارها و محدودیتهایی که تحریمهای پیشین را دچار مشکل ساخته بود، مواجه شد. با اینکه برخی دولتهای اروپایی محدودیتهای شدیدی را به تصویب رساندند، ولی «جامعه اقتصادی اروپا» صرفاً ممنوعیتی را در خصوص ارائه وامهای بانکی و سرمایه گذاریهای جدید توصیه نمود و بطورکلی، کنترل صادراتی محدودتری را وضع نمود. از

---

1. Comprehensive Anti-Apartheid Act (CAAA)
2. Group Areas Act
3. Pass Laws

آنجایی که قانون جامع ضد تبعیض نژادی (CAAA) فاقد صلاحیت ماورای سرزمینی بود، ایالات متحده نمی‌توانست مانع سرمایه گذاریهای جدید در آفریقای جنوبی توسط شرکتهای آمریکایی و بانکهای این کشور ـ از طریق شعبات آنها در کشورهایی که از این تحریم پیروی نمی‌کنند ـ شود. از سویی دیگر، شرکتهای چند ملیتی قادر بودند که به نوعی از زیر بار پیروی از قانون CAAA شانه خالی کنند و از طریق شعبات خارجی خود اقدام به فروش کامپیوتر به دولت آفریقای جنوبی و یا فروش کالا و خدمات به مؤسسات و ارگانهای مجری قوانین تبعیض نژادی در این کشور نمایند ـ مشروط بر آنکه کمتر از ۲۰ درصد از خدمات و کالاهای مذکور آمریکایی باشد. و بالاخره آنکه، عدم موفقیت در دستیابی به توافقی چند جانبه جهت ممانعت از پرداخت وام بانکی به آفریقای جنوبی، بدین معنا بود که مقامات دولتی آمریکا قادر نخواهند بود فعالیتهای بانکها را در خارج از کشور کنترل کنند ـ این مسئله در مورد وامهایی که از طریق اتحادیه‌های بانکی پرداخت می‌شد بیشتر صدق می‌کرد. ضمناً با توجه به «قابلیت تعویض سرمایه»[1] مقامات دولتی آمریکا نمی‌توانستند بانکهای خارجی را از دریافت وام از بانکهای آمریکایی ـ جهت پرداخت وام به آفریقای جنوبی ـ محروم نمایند. به لحاظ نظری، بین‌المللی شدن بانکداری و تجارت آمریکا، توانایی کنگره را برای وضع قوانینی جهت ممنوع ساختن فروش کالاهای استراتژیک، و ارائه و گسترش اعتبار و سرمایه گذاری محدود می‌ساخت.

علیرغم وجود راههای مذکور جهت شانه خالی کردن از همراهی با تحریمهای کنگره علیه آفریقای جنوبی، بسیاری از اقداماتی راکه شرکتهای چند ملیتی آمریکایی می‌توانستند به لحاظ نظری انجام دهند، در عمل انجام ندادند. از اواسط سال ۱۹۸۵، پس از تصمیم تعدادی از بانکهای برجسته و مشهور آمریکا مبنی بر مطالبه وامهای کوتاه مدت خود ـ که موعد پرداخت آنها فرا رسیده بود ـ و همچنین مسدود ساختن ردیفهای اعتباری که هنوز مورد استفاده قرار نگرفته بودند، دسترسی آفریقای جنوبی به بازار سرمایه جهانی تقریباً متوقف شد. این مسئله منجر به فرار گسترده سرمایه از این کشور و تضعیف شدید واحد پول آن شد. در مقابل، آفریقای

---

1. Fungibility of Capital

جنوبی در اول سپتامبر ۱۹۸۵، قوانینی را جهت اعمال کنترلهای ارزی وضع نمود و اقدام به تعلیق یکجانبه بازپرداخت بدهی‌های کوتاه مدت خود به طلبکاران بخش خصوصی نمود؛ و بدین ترتیب پرداخت حدود ۱۴ میلیارد دلار از بدهی‌های خود را به تعویق انداخت. نتیجه نهایی مسائل مذکور، توقف کامل دسترسی آفریقای جنوبی به وامهای خارجی بود. این مسئله آفریقای جنوبی را با کمبود دائمی ارز خارجی مواجه ساخت و در نتیجه توانایی این کشور را برای دستیابی به رشد اقتصادی و ثبات سیاسی در معرض خطر قرار داد.

از سویی دیگر، در عین حال که برخی از شرکتهای آمریکایی برای فرار از قوانین مربوط به کنترل صادرات در ایالات متحده، لوازم یدکی و قطعات مورد نیاز خود را از کشورهای ثالث تهیه می‌کردند، بسیاری از این شرکتها به صورت داوطلبانه متعهد شدند که از بکارگیری این روش توسط شعبات خود در آفریقای جنوبی ممانعت به عمل آورند. از آن گذشته، تقریباً هیچ یک از شرکتهای آمریکایی از راههای موجود جهت گریز از قوانینی که آنها را از سرمایه گذاریهای جدید منع می‌نمود، استفاده نکرد. حتی پیش از اعمال تحریمها، اکثر شرکتها اقدام به بازگرداندن سرمایه‌های خود از آفریقای جنوبی و کاهش فعالیتهای خود در این کشور نمودند. با اهمیت‌ترین نمونه در این خصوص، منتفی شدن سرمایه گذاری بیش از دویست شرکت آمریکایی در آفریقای جنوبی، پس از بروز خشونتهای سیاسی در این کشور در سال ۱۹۸۴ بود. نمونه دیگری که اهمیت کمتری داشت ولی احتمالاً هزینه بیشتری را به این کشور تحمیل نمود، تلاشهایی بود که به منظور جلوگیری از سرمایه گذاریهای جدید در شعبه‌های موجود در آفریقای جنوبی و همچنین بازگرداندن سرمایه از این کشور ـ از طریق انتقال قیمت گذاری و تسریع در پرداخت سود سهام در خارج از این کشور ـ صورت می‌گرفت.

تأثیر اقدامات کنگره در نتیجه بدست آمده ـ در مقایسه با فشار بازار ـ فرعی و حاشیه‌ای به نظر می‌رسید. در اوایل دهه ۱۹۸۰، آفریقای جنوبی شاهد افزایش فعالیتهای تجاری و بازرگانی خارجی ـ خصوصاً ارائه وام به بخش خصوصی این کشور ـ بود؛ زیرا سرمایه گذاران بر این باور بودند که نظام اقتصادی این کشور قدرتمند بوده و دولت این کشور، کنترل حوادث را در اختیار دارد. فرضیات مذکور با افزایش شورش و سرکوب دراین کشور پس از سال ۱۹۸۴، و

همچنین رکود ایجاد شده بر اثرخشکسالی، سقوط قیمت الماس و طلا، و سیاستهای اتخاذ شده در این کشور در خصوص ریاضتهای اقتصادی، مورد تردید واقع شد. متعاقب این جریانات مؤسسه فراست سولیوان[1] (یکی از مؤسسات مشاوره‌ای در خصوص ارزیابی خطرات سیاسی سرمایه گذاری در کشورهای مختلف) کشور آفریقای جنوبی را در ردیف برخی از کشورهای جهان سومی که خطر سرمایه گذاری در آنها بالاست، قرار داد.

بانکها شاهد این مسئله بودند که بسیاری ازشرکتهایی که سرمایه کلانی را از آنان قرض گرفته بودند، در حال ضرردهی هستند. از این گذشته، اشتیاق اولیهٔ بانکها موجب بی‌ثباتی و ناپایداری ترکیب و ساختار بدهی‌های این کشور شد: دو برابر شدن بدهی‌های آفریقای جنوبی از ۱۹۸۲ تا ۱۹۸۵ و بالغ شدن بدهی‌های این کشور به ۲۴ میلیارد دلار ـ که موعد پرداخت ۱۴ میلیارد دلار آن در ۱۲ ماه آینده بود. در نتیجه، بانکها در صدد برآمدند تا حتی‌الامکان از ارائه اعتبارات پرمخاطره خودداری کنند. سرمایه گذاران مستقیم نیز، با بازاری بی‌رونق برای بسیاری از محصولات تولیدی خود، و همچنین آینده سیاسی نامطمئنی مواجه بودند. این امر مانع سرمایه گذاریهای جدید می‌شد و شرکتها را به خارج ساختن سرمایه خود ترغیب می‌نمود ـ خصوصاً در فرصت باقیمانده پیش از اعمال کنترلهای ارزی.

فشارهای بازار نیز توسط اقدامات بازیگران داخلی تشدید می‌شد. گروههای مخالف تبعیض نژادی با تحت تأثیر قرار دادن تصمیمات سهامداران؛ استفاده از عواملی همچون تحریم مصرف کنندگان؛ پس گرفتن موجودیهای خود؛ و انجام تظاهرات، کمپانیهایی را که مشغول تجارت با آفریقای جنوبی بودند تحت فشار قرار می‌دادند. گروههای مذکور در طی دهه ۱۹۸۰، موفق شدند مقامات ۱۲۴ مرکز دولتی و ایالتی را در آمریکا متقاعد سازند که با صدور احکامی، انعقاد قراردادهای داخلی را با شرکتهای مختلف، مشروط بر توقف فعالیتهای این شرکتها در آفریقای جنوبی کنند. این اقدامات باعث می‌شد که زمان قابل توجهی از وقت هیئت مدیره و بخش اجرایی شرکتها صرف تغییر دادن مسیر فعالیتهای خود شود، و از این رهگذر هزینه‌های

---

1. Frost Sullivan

قابل توجهی بر شرکتهای آمریکایی تحمیل می‌شد. از آنجایی که درآمد حاصله از قراردادهای داخلی برای این شرکتها بیش از درآمد حاصله از فعالیتهای آنان در آفریقای جنوبی بود، تعداد فزاینده‌ای از این شرکتها وادار شدند که از آن بخش از فعالیتهای جهانی خود که موجب صرف وقت بیشتر و سودآوری کمتری بود، چشم پوشی کنند.

اقدامات کنگره نیز بنوبه خود در تصمیم‌گیری این شرکتها مؤثر بود. ولی تأثیرگذاری این اقدامات ناشی از به‌کارگیری اقتدار و نفوذ دولت بر روی تصمیم‌گیری شرکتها نبود، بلکه عمدتاً ناشی از افزایش فشارهای غیردولتی و فشار بازار بر روی تشدید جو بی‌اعتمادی در زمینه تجارت با آفریقای جنوبی بود.

کنگره با دستور خود به نمایندگی آمریکا در صندوق بین‌المللی پول مبنی بر مخالفت با ارائه وام توسط این صندوق به آفریقای جنوبی، این پیش فرض راکه در هنگام مواجههٔ آفریقای جنوبی با مشکلات مربوط به موازنه پرداختها، با این کشور همچون کشوری عادی برخورد خواهد شد، تضعیف نمود. پس از این موضوع، احتمال توافق بر روی ترتیبات بعدی نیز کمتر شد؛ زیرا وام ۱۹۸۲، برای چیره شدن بر مخالفتهای اساسیِ دیگر اعضاء و همچنین جهت گریز از تشریفات عادی صندوق بین‌المللی پول و تسریع در امر واگذاری وام، نیازمند حمایت شدید آمریکا بود. ارائه این وام می‌توانست یک شبکه و تور ایمنی را برای بانکها جهت کسب اطمینان بیشتر برای توسعه وامهای خود تا سال ۱۹۸۵، ایجاد نماید. با از بین رفتن این تور ایمنی، اعتماد دراز مدت بانکها کاهش یافت. در نتیجه، برخی از بانکها پیش از شروع بحران، دست به اقدامات پیشگیرانه زدند تا آنچه راکه مقدور بود حفظ نموده و بازیابند.

کنگره، نه تنها از طریق جلوگیری از ایجاد شبکه ایمنی مالی، بلکه همچنین از طریق تحمیل هزینه‌های مستقیمی به اقتصاد کشور آفریقای جنوبی، اعتبار دولت این کشور راکاهش داد. با اینکه آفریقای جنوبی توانست برای کالاهای خود بازار دیگری، و برای کالاهای تحریمی عرضه کنندگان جدیدی را بیابد، ولی در عین حال این کشور زمانی قادر به انجام چنین کاری شد که برای کالاهای صادراتی خود، تخفیف قابل ملاحظه‌ای قائل شد و برای کالاهای وارداتی نیز بهای بیشتری پرداخت نمود و بدین ترتیب منابع و امکانات بیشتری را برای جانشینی کالاهای

وارداتی صرف نمود. بررسی انجام شده حاکی از آن بود که تحریمهایی که از سال ۱۹۸۵ توسط ایالات متحده و دیگر کشورها علیه آفریقای جنوبی وضع شد، برای اقتصاد این کشور، سالانه ۵۵۰ میلیون دلار هزینه دربرداشت. از آن گذشته، احتمال افزایش تحریمها درآینده، بسیاری از شرکتهای خارجی را از سرمایه گذاری در صنایع صادراتی آفریقای جنوبی - یعنی صنایعی که می‌توانست با توجه به کاهش ارزش پول این کشور، قابلیت رقابت بیشتری را در بازارهای جهانی کسب کند - منصرف ساخت. تحریمهای فعلی - و احتمال افزایش تحریمها در آینده - باعث کاهش درآمدهای صادراتی آفریقای جنوبی، وخیم‌تر شدن وضعیت نقدینگی در این کشور و تقویت و تشدید انگیزه طلبکاران برای خارج نمودن سرمایه و دارایی خود از این کشور شد.

ولی در مورد بانکها، شرایط فرق می‌کرد. منافع بانکها با مقاصد تحریمهای اقتصادی در مغایرت بود. لذا، علیرغم مخالفتها و اعتراضات جنبشهای ضد تبعیض نژادی و حمایت بسیاری از اعضای کنگره از تحریمهای مذکور، بانکها با زمان بندی مجدد بدهی‌های آفریقای جنوبی موافقت نمودند. جامعه بانکداران خارجی، از طریق یکی از بانکداران سوئیسی به نام «فریتزلوت ویلر»[1] سه قرارداد مقدماتی را با آفریقای جنوبی منعقد نمود و از این طریق بدهی‌های این کشور را با شرایط ویژه‌ای به تعویق انداخته و تقسیم بندی نمود؛ و بدین ترتیب تا حدودی از فشارهای مالی بر این کشور کاست. یکی از مواد موجود در قرارداد دوم، با دادن اختیارِ تبدیل وامهای کوتاه مدت به وامهای دراز مدت ۹/۵ ساله به بانکها -که پرداختهای اصلی و عمده آن نیز از ۲/۵ سال آخر آغاز شود - مجال بیشتری را برای دولت آفریقای جنوبی فراهم ساخت. بدین ترتیب بازپرداخت بدهی‌های این کشور به بانکهای خارجی، در قالب یک زمانبندی طولانی‌تر تضمین می‌شد و این بانکها نیز از مشارکت در مذاکراتی جنجالی و ستیزه‌جویانه با دولت آفریقای جنوبی اجتناب می‌کردند. به نوشته یکی از مجلات اقتصادی افریقای جنوبی، تقریباً ۷۰ درصد از ۲/۴ میلیارد دلار بدهی‌های مربوط به بانکهای آمریکایی، بدین طریق تبدیل به وامهای طویل‌المدت شد.

---

1. Fritz Leutwiler

نتیجه مذکور، بیانگر محدودیت و ضعف آن دسته از استراتژیهای اقتصادی است که به جای فرمان دادن، از سیاستهای تشویقی استفاده می‌کنند. بانکها همچنان به عنوان بازیگرانی مستقل باقی ماندند؛ بازیگرانی که اساسی‌ترین نگرانی آنها، حفظ منافع و دارایی‌های خود است. به همین دلیل، فشارهای ضد تبعیض نژادی و تحریمهای اقتصادی، صرفاً باعث متوقف شدن ارائه اعتبارهای خصوصی شد. ولی در مورد زمانبندی مجدد بدهی‌ها، حفظ منافع و دارایی‌های بانکها اقتضاء می‌کرد که آنها با دولت آفریقای جنوبی وارد مذاکره شوند، نه اینکه دست به اقداماتی بزنند که منجر به فلج شدن اقتصاد آن کشور شود. با اینکه انجام مذاکره جهت عادی سازی کامل روابط اقتصادی ـ از جمله از سرگیری ارائه اعتبارات جدید ـ منوط بر انجام اصلاحات سیاسی و اقتصادی در آفریقای جنوبی شده بود، ولی هرگز برای توافق و پذیرش زمانبندی مجدد بدهی‌ها، چنین پیش شرطی مطرح نشده بود.

احتمال افزایش تحریمها علیه آفریقای جنوبی باعث شد که سرمایه‌گذاران مستقیم نیز، حضور خود را در این کشور کاهش دهند. تا زمانی که شرکتها، صرفاً بازیگران غیردولتی را در مقابل خود می‌دیدند، نیاز چندانی برای دخالت دادن ملاحظات ضد تبعیض نژادی در تصمیمات تجاری خود احساس نمی‌کردند. به همین دلیل، رشد اقتصادی آفریقای جنوبی در اوایل دهه ۱۹۸۰، افزایش شدید فعالیت بانکها و شرکتها را در این کشور به دنبال داشت. ولی همزمان با افزایش خشونت و سرکوب در آفریقای جنوبی، برداشتهای مذکور نیز تغییر یافت؛ زیرا امکان اعمال تحریمهای سنگینی علیه این کشور از سوی ایالات متحده و یا صدور فرمانی مبنی بر عدم سرمایه‌گذاری و خروج شرکتهای آمریکایی از این کشور، محتمل به نظر می‌رسید. اعمال تحریمهای سنگین از سوی ایالات متحده موجب دشوار شدن تهیه قطعات ضروری توسط آفریقای جنوبی و یا محرومیت این کشور از دستیابی به بازارهای خارجی می‌شد. صدور فرمانی از سوی آمریکا مبنی بر عدم سرمایه گذاری و خروج شرکتهای آمریکایی از آفریقای جنوبی نیز سرمایه‌گذاران را در موقعیتی قرار می‌داد که مجبور به فروش اجباری دارایی‌های خود به آفریقای جنوبی می‌شدند ـ و طبیعتاً این کشور نیز هیچ انگیزه‌ای را برای پرداخت مبلغی متناسب با قیمت بازار، برای دارایی‌های مذکور نداشت. در نتیجه، برخی از شرکتهایی که از به

مخاطره افتادن سرمایه‌های خود بیم داشتند، با سرعت بخشیدن به روند بازگرداندن سرمایه‌های خود از آفریقای جنوبی و خروج از این کشور، در واقع به استقبال بدترین سناریو رفتند.

خروج این شرکتها از آفریقای جنوبی، در برخی موارد هزینه‌ای را برای این کشور دربرنداشت. تقریباً تمام شرکتهای آمریکایی که اقدام به خروج از این کشور نمودند، شعبات محلی خود را با مجوز لازم و با پذیرفتن حفظ ارتباطات محدود ـ جهت تأمین تکنولوژی، تأمین خدمات مورد نیاز و حفظ علامت تجاری شعبات مذکور ـ به کارفرمایان آفریقای جنوبی و یا به طرفهای ثالث فروختند. چنین تمهیداتی، هزینه ناچیزی را به سفید پوستان آفریقای جنوبی تحمیل نمود؛ زیرا آنها همچون گذشته، قادر به دستیابی به کالاهای آمریکایی بودند. از آن گذشته، تمهیدات مذکور بر روی اهداف ضد تبعیض نژادی ـ همچون مسئولیت اجتماعی و محرومیت استراتژیک ـ اثر منفی داشت. زیرا قوانین آمریکا و یا تعهدات و الزامات شرکتهای مادر، از این پس نمی‌توانستند محدودیتی را برای شعبات پیشین این شرکتها ایجاد کنند. در نتیجه اکثر این شرکتها از ارائه مجوز بازرسی خودداری، حمایتهای خود را از برنامه‌های توسعه اجتماعی کاهش، و فروش کالاهای خود به پلیس و ارتش آفریقای جنوبی را از سر گرفتند.

این نتیجه نیز ـ همچون قراردادهای لوت ویلر ـ بیانگر محدودیتهای آن دسته از استراتژیهای تحریمی است که درصدد هستند به جای فرمان دادن، با استفاده از سیاستهای تشویقی رفتار شرکتها را تغییر دهند. فشارهای کنگره و سایر نهادهای غیردولتی، انگیزه شرکتها را جهت خروج از آفریقای جنوبی افزایش داد، ولی در عین حال نتوانست شکل دقیق و چگونگی انجام چنین اقدامی را به این شرکتها دیکته کند.

شرکتهای چند ملیتی ـ به عنوان بازیگرانی مستقل ـ طبیعتاً شیوه‌ای را برای خروج سرمایه‌های خود انتخاب کردند که حتی‌الامکان بیشترین سود و کمترین ضرر را برای آنان در پی داشته باشد. بدین معنا که وجود روابط غیرعادلانه باعث شد تا شرکتهای آمریکایی بتوانند ضمن به فروش رساندن شعباتی که در حال ضرردهی بودند، و همچنین ادامه بهره‌برداری و کسب سود از فعالیتهای تجاری شعب باقیمانده، فشارهای ضد تبعیض نژادی را در مرکز منحرف نمایند. از این گذشته، بر طرف شدن فشارهای ناشی از مسئولیت اجتماعی، باعث افزایش

نقدینگی شعبه‌های محلی می‌شد، و این امر نیز بنوبه خودکارایی این شرکتهای جدید را - که دیگر قادر نبودند از امکانات مالی یک شرکت جهانی استفاده کنند - افزایش می‌داد. و بدین ترتیب این مسئله، هم به نفع شرکتهای بزرگ (شرکتهایی که قبلاً نقش شرکت مادر را برای شعبات محلی داشتند) تمام می‌شد، هم منافع شعبه‌های محلی (شرکتهای جدید) را تأمین می‌کرد. هر چند بازیگران سیاسی قادر بودند که تلقی و برداشت شرکتهای چند ملیتی را از منافعشان تحت تأثیر قرار داده و تغییر دهند، ولی در عین حال این شرکتها همچنان به عنوان بازیگران مستقلی باقی ماندند. خروج شرکتهای چند ملیتی از آفریقای جنوبی با این شرایط و در این قالب، ضمن آنکه حداکثر منافع ممکن را برای این شرکتها تأمین می‌نمود، هزینه‌های وارده به دولت آفریقای جنوبی و نظام تبعیض نژادی را به حداقل می‌رساند.

نتیجه گیری

تحریمهایی که در این مقاله مورد بررسی قرارگرفت، هر سه با خطوط اصلی و طرح کلی «مدل افول استیلا» تطبیق می‌کند. بازیگران اقتصادی در بخش خصوصی و کشورهای ثالث، هیچکدام در این خصوص که تعدیل و اصلاح رفتار منفعت طلبانه آنها موجب تأمین و حفظ ارزشها و منافع مشترک و جمعی خواهد شد، کاملاً متقاعد نشدند. با توجه به فقدان اتفاق نظری چند جانبه و عمومی، وادار کردن شعبات خارجی شرکتهای آمریکایی جهت همراهی با استراتژیهای دولت آمریکا در خصوص تحریم اقتصادی دیگر کشورها، مستلزم بروز اختلاف و درگیری عمده‌ای بین آمریکا و هم پیمانانش بود. دولت ریگان و کنگرهٔ آمریکا - با توجه به نتایج بدست آمده از تحریم خط لوله - هیچکدام تلاش نکردند که محدودیت مورد نظر خود را در خارج از قلمرو آمریکا، اعمال کنند. در نتیجه مقامات دولتی آمریکا قادر نبودند که کنترل و سلطه خود را بر روی شبکه جهانی شرکتهای چند ملیتیِ این کشور اعمال کنند. این امر باعث مستثنی شدن شعبات خارجی شرکتهای چند ملیتی از کنترلهای دولتی شد و این امکان را برای شرکتهای مذکور فراهم ساخت که اهداف جهانی خود را در جهتی مغایر با استراتژیهای دولت آمریکا، دنبال کنند. به عنوان مثال، سرمایه گذاران مستقیم در نیکاراگوا و آفریقای جنوبی، برای شانه

خالی کردن و گریز از محدودیتهای اعمال شده در تحریم ۱۹۸۵ نیکاراگوا و قانون کنترل صادرات کنگره آمریکا در خصوص آفریقای جنوبی (CAAA)، واردات مورد نیازشان را از طریق شبکه جهانی خود تأمین می‌نمودند. در مورد لیبی نیز، شرکتهای آمریکایی کمکهای مهندسی، و همچنین خدمات خود را در مورد حوزه‌های نفتی این کشور، از طریق شعبات اروپایی خود در اختیار لیبی قرار می‌دادند.

با این وجود در هر یک از موارد مذکور، شکاف و اختلاف بین رفتار و عملکرد این شرکتها با اولویتهای سیاسی دولت آمریکا، از آنچه که در «مدل افول استیلا» پیش بینی شده بود، کمتر بود. با اینکه مدل مذکور ناتوانی دولت آمریکا را در زمینهٔ وادار ساختن، و یا متقاعد نمودن شرکتهای چند ملیتی جهت جایگزین ساختن اولویتهای دولتی به جای منافع خصوصی شرکت، دقیقاً تبیین نموده است، ولی در عین حال از توانایی دولت آمریکا در تأثیرگذاری بر چگونگی تعیین و تعریف این منافع توسط شرکتها، غفلت ورزیده و توانایی مذکور را بی‌اهمیت جلوه داده است. تجربه نشان داده است هر زمان که کشمکش و اختلاف بین دولت ایالات متحده و کشورهای هدف افزایش یافته، بازیگران اقتصادی بخش خصوصی فعالیتهای خود را در کشور هدف محدود نموده و یا از انجام برخی اقدامات ـ که به لحاظ فنی غیرقانونی نیز محسوب نمی‌شد ـ خودداری کرده‌اند. نتایج مذکور تا حدودی ناشی از فشارهای بازار و سیاستهای داخلی اتخاذ شده توسط کشورهای هدف بوده است. با این وجود، سیاستهای ایالات متحده در قبال کشورهای هدف، از طریق افزایش احساس خطر شرکتها ـ در داخل و خارج ـ تأثیر عوامل مذکور را دو چندان نموده است.

نگرانی شرکتهای چند ملیتی در زمینه مخاطرات خارجی، آنان را از بی‌اعتنایی به اولویتهای دولت آمریکا و سرمایه گذاری در بخشهایی مانند ارائه وامهای جدید بانکی و یا سرمایه گذاری در طرحهای عمده، که انتظار می‌رفت در دراز مدت نتیجه داده و یا به سوددهی برسند، باز می‌داشت ـ برخلاف اموری مانند زمانبندی مجدد بدهی‌ها و یا روابط تجاری برخی شعبات. دلیل این امر، توانایی دولت آمریکا در ایجاد شک و تردید در بین تصمیم گیرندگان شرکتها بود. ممکن است ایالات متحده از استیلای لازم برای همراه ساختن دیگران با اولویتهای

خود، برخوردار نباشد ولی می‌تواند با تحمیل هزینه‌هایی از طریق تحریمهای خود و یا شیوه‌های دیگر، و همچنین از طریق ایجاد محیطی بی‌ثبات و نامطمئن، محاسبات وام دهندگان و سرمایه‌گذاران آمریکایی را تحت تأثیر قرار دهد.

توانایی دولت آمریکا در زمینه دلسرد کردن شرکتهای چند ملیتی و جلوگیری از فعالیت آنها از طریق تحمیل هزینه‌هایی بر کشور هدف، بیش از همه در نیکاراگوا آشکار شد. موفقیت دولت ریگان در جلوگیری از سرمایه‌گذاری در نیکاراگوا و ارائه وامهای جدید به این کشور، عمدتاً ناشی از اقداماتی بود که منجر به تشدید بحران ارزی ماناگوئه شد (مانند اعمال فشار دولت آمریکا جهت جلوگیری از پرداخت وامهای بین‌المللی به این کشور و یا حمایت دولت آمریکا از مبارزات نیروهای کنترا). اعمال کنترلهای مستقیم نقش کمتری را در موفقیت مذکور ایفاء نمود. در لیبی نیز، خروج شرکتهای مستقل آمریکایی، همچنین تحریم نفتی این کشور در سال ۱۹۸۲، منجر به محرومیت این کشور از بازارهای صادراتی خود شد. این مسئله همراه با کاهش قیمت نفت، از درآمدهای ارزی لیبی کاست و مخاطراتی را که شرکتها و طلبکاران با آن مواجه بودند، دو چندان نمود.

با این وجود ایجاد بی‌ثباتی و نوعی عدم اطمینان ـ حتی بدون تحمیل هزینه‌های مستقیم ـ می‌توانست تأثیری بازدارنده در امر سرمایه‌گذاری و خصوصاً ارائه وام از طرف بانکها داشته باشد. هر چند توسعه و گسترش بازار پولی اروپا در دهه ۱۹۷۰، منجر به استقلال بیشتر بانکها در زمینه اعطای وام شد، ولی در عین حال آینده نگری در اعطای وامها، مستلزم حساسیت بیشتر بانکها نسبت به جهت‌گیریهای سیاست خارجی ایالات متحده بود. به عنوان مثال، رویکرد و نگرش نسبتاً مثبت به سمت نیکاراگوا (در سالهای ۸۰-۱۹۷۹) و آفریقای جنوبی (در سالهای ۸۵-۱۹۸۱) منجر به انجام تغییرات و اصلاحات واقع بینانه در نیکاراگوا و افزایش اعطای وام به بخش خصوصی در آفریقای جنوبی شد. حمایت دولت کارتر از پرداخت وامهای قابل توجه‌ای از سوی بانک بین‌المللی توسعه (MDB) به نیکاراگوا و حمایت دولت ریگان از وام صندوق بین‌المللی پول (IMF) به آفریقای جنوبی، طلبکاران را امیدوارتر ساخت. همزمان با خصمانه‌تر شدن سیاست خارجی آمریکا در قبال این کشورها، وام دهندگان دیگر

نمی‌توانستند بر روی ادامه یافتن کمکها حساب کنند و لازم بود احتمال تلاشهای آگاهانه و تعمدی ایالات متحده جهت ایجاد بی‌ثباتی اجتماعی و اقتصادی در کشورهای بدهکار را در پیش بینی‌های خود لحاظ نمایند. در نتیجه، جامعه بانکداران هرگز در جهت عادی سازی کامل روابط خود با نیکاراگوا قدم برنداشت، و در هنگام وخیم شدن اوضاع در آفریقای جنوبی نیز، سرمایه گذاران و وام دهندگان پیشاپیش اقدام به خارج ساختن سرمایه خود از این کشور نمودند.

از سویی دیگر، با اینکه روابط تجاری برخی شعبات و همچنین روابط تجاری کوتاه مدت شرکتها، تا حدودی از فشارهای سیاسی مصون بود، ولی در عین حال ایالات متحده قادر بود که پیروی و اطاعت داوطلبانه شرکتها را، از طریق تشدید احساس خطر و نگرانیهای آنها، به دست آورد. در مورد لیبی و آفریقای جنوبی، برخی شرکتها از فرصتهای پیش آمده ـ با اینکه سودآور، و به لحاظ فنی قانونی بود ـ به دلیل مغایرت آنها با اولویتهای دولت آمریکا و احساسات عمومی، چشم پوشی نمودند. چنانچه شرکتها اولویتهای دولت آمریکا را نادیده می‌گرفتند، دسترسی آنان به کمکها و خدمات گوناگون دولت فدرال ـ از قبیل مساعدت و همکاری در امر صادرات، تخفیفهای مالیاتی، اطلاعات مورد نیاز و قراردادهای دولتی ـ به مخاطره می‌افتاد. در مورد لیبی، نیاز به حفظ روابط کاری مطلوب با دولت فدرال، موجب شد که کمپانی‌های نفتی به صورت داوطلبانه تحریمهای سال ۱۹۸۶ را، فراتر از آنچه که قانون از آنان خواسته بود به مرحله اجرا گذارند. چنانچه شرکتها احساسات عمومی را نیز نادیده می‌گرفتند، با خطر تبلیغات منفی و نامطلوب مواجه بودند. به عنوان مثال، احساسات داغ و شدیدی که علیه آفریقای جنوبی وجود داشت می‌توانست موجب بروز مشکلاتی بین این شرکتها و مشتریان آنان شود ـ حال آنکه بروز مشکلاتی بین این شرکتها با کارگران و سهامداران نیز دور از انتظار نبود. در نتیجه شرکتهای مختلف، به دلیل ترس از محروم شدن از حضور در مناقصات مربوط به قراردادهای داخلی آمریکا و یا قرار گرفتن در معرض اعتراضات شدیدِ ضد تبعیض نژادی و مخالفت سهامداران، از برخی امکانات و فرصتهای مسلم و قطعی چشم پوشی نمودند.

البته هیچ یک از این مسائل، بدان معنا نیست که ملاحظات شرکتها در خصوص خطرات احتمالی، به صورت خودکار و اجتناب ناپذیر، منجر به دست یافتن بازیگران سیاسی به قدرت

و نفوذ لازم جهت کنترل فعالیت شرکتهای چند ملیتی خواهد شد. بنابر این، آخرین موضوعی که در اینجا باید عنوان شده و بدان پرداخته شود، تشخیص و شناخت عواملی است که منجر به آسیب پذیری شرکتها در مقابل فشارهای سیاسی در سه مورد مذکور (نیکاراگوا، لیبی و آفریقای جنوبی) شد. طبیعتاً این عوامل در جریان تحریم خط لوله و در موارد مشابهی که فشارهای سیاسی نتوانست تأثیر محسوسی بر روی فعالیت شرکتها داشته باشد، وجود نداشت. موارد مشابهی که بدانها اشاره شد، عبارتند از: فعالیت کمپانیهای نفتی درآنگولا (علیرغم خصومتهای ناشی از جنگ سرد در دهه ۱۹۸۰)؛ سرمایه گذاری در چین پس از قتل عام «میدان تیانمن»[1]؛ و ادامه تجارت شعبات خارجی شرکتهای آمریکایی با کوبا.

در بحث پیرامون تشدید خطرات خارجی برای طلبکاران و سرمایه گذاران آمریکایی، به ویژگی مشترکی بین نیکاراگوا و آفریقای جنوبی برمی‌خوریم. این ویژگی مشترک عبارت بود از وابستگی شدید هر دو کشور به وامهای خارجی و گره خوردن اعتبار این کشورها به دسترسی آنها به سازمانهای مالی بین‌المللی. علاوه بر آن، ایالات متحده می‌توانست از طریق وتو نمودن وامهای درخواستی نیکاراگوا از بانک بین‌المللی توسعه (MDB)، و عدم حمایت از کمکهای صندوق بین‌المللی پول به افریقای جنوبی (به دلیل مصوبه کنگره)، به اعتبار دو کشور مذکور لطمه زده و اعتبار آنها را کاهش دهد. آنگولا و چین ـ برخلاف نیکاراگوا و آفریقای جنوبی ـ وابستگی کمتری به وامهای خارجی داشتند و اعتبار آنان، آسیب پذیری کمتری در مقابل خصومتهای سیاسی آمریکا داشت. علیرغم شک و تردید موجود در زمینه احتمال تصویب تحریمهای کنگره علیه چین، و علیرغم سیاستهای دولت آمریکا مبنی بر جلوگیری از ارائه اعتبارات جدید از سوی بانک صادرات ـ واردات آمریکا به آنگولا و جلوگیری از عضویت آنگولا در صندوق بین‌المللی پول، سرمایه گذاران خارجی با مشکل چندانی جهت بدست آوردن اعتبارات خصوصی در این دو کشور مواجه نشدند؛ این مسئله به دلیل افزایش تولید نفت آنگولا در دهه ۱۹۸۰، و رونق و شکوفایی اقتصاد چنین در دهه ۱۹۹۰ بود.

---

1. Tiananmen Square

علاوه بر آن، در هیچ یک از این موارد، تحریم کنندگان وابستگی چندانی بین سیاسی کردن روابط مالی بین‌المللی و امنیت اقتصاد داخلی خود، مشاهده نمی‌کردند. نیکاراگوا بدهکار بسیار کوچک و کم اهمیتی بود که مقامات دولت ریگان بین بدهی‌های این کشور و مسئله بزرگتری همچون بدهی‌های آمریکای لاتین ارتباط چندانی نمی‌دیدند. در مورد ممنوعیت ارائه وام از سوی صندوق بین‌المللی پول به آفریقای جنوبی ـ یعنی یک بدهکار بزرگتر ـ و همچنین ممنوعیت ارائه وامهای خصوصی به این کشور، دولت ریگان چنین استدلال نمود که چنین ممنوعیتی، نظام مالی بین‌المللی را به شکل خطرناکی سیاسی خواهد نمود. ولی کنگره متقاعد نشد و محدودیتهای مورد نظر خود را به تصویب رساند. اما در جایی که احساس می‌شود وابستگی زیادی بین دو موضوع مذکور وجود دارد، مخاطرات چنین استراتژیهای زورگویانه‌ای ممکن است کشورها را از به کارگیری آن منصرف سازد. به عنوان مثال، در طی بحران لهستان در سال ۱۹۸۱، دولت ریگان از اعمال مجازاتهای مالی ـ به شکل اعلام عدم پرداخت وامهای ضمانت شده توسط دولت ـ خودداری نمود. با توجه به سرمایه گذاری کلان بانکهای غربی در لهستان و دیگر کشورهای اروپای شرقی، اولویتهای جنگ اقتصادی دولت آمریکا، تحت‌الشعاع نگرانی‌های ناشی از بروز بحران بانکی در غرب قرار گرفت.

در بحث پیرامون استفاده از خطرات داخلی جهت منصرف ساختن طلبکاران و سرمایه گذاران نیز سه عامل قابل توجه و تأمل است. اول؛ چنانچه شرکتهای چند ملیتی مورد نظر، شرکتهایی عظیم و گسترده باشند و سرمایه گذاری آنها در کشور هدف، بخش کوچکی از فعالیتهای آنان را شامل شود، این شرکتها ترجیح می‌دهند که از انجام اقداماتی که مغایر با اولویتهای دولت آمریکاست، خودداری نمایند. بدین جهت تفاوت چشمگیری بین «تحریم خط لوله» و تحریمهای سه گانه‌ای که در این مقاله مورد بررسی قرار گرفت، وجود دارد. در مورد «تحریم خط لوله» شرکتهایی مانند «صنایع درسر»، «تراکتورهای کاترپیلار» و «جنرال الکتریک» به دلیل مواجه شدن با رکودی شدید، خسارات قابل توجهی را متحمل شده بودند و به شدت به قراردادهای خود با شوروی و آن دسته از شرکتهای اروپایی که مشغول تجارت با شوروی بودند، متکی و وابسته بودند. ولی در طرف دیگر این قضیه، آفریقای جنوبی فقط ۱ تا ۲ درصد از

فروش و دارایی اکثر سرمایه گذاران آمریکایی، و ۰/۵ درصد از فعالیت بانکهای عمده آمریکا را تحت‌الشعاع قرار می‌داد. منابع نفتی لیبی نیز اهمیت سابق خود را، نه تنها برای کمپانی‌های بزرگی مانند «اکسون» و «موبیل»، بلکه برای شرکتهای مستقلی مانند «اکسید نتال» ـ خصوصاً پس از تنوع بخشیدن به فعالیتهای خود و بهتر شدن شرایط بازار ـ از دست داده بود. این وضعیت دقیقاً مغایر با شرایط دهه ۱۹۷۰ بود؛ شرایطی که وابستگی کمپانی‌ها به تولید کنندگان عمده، آنان را وادار می‌ساخت که در مقابل تقاضاهای کشور میزبان اطاعت و پیروی بیشتر، و در مقابل اولویتهای کشور متبوع خود مقاومت بیشتری از خود نشان دهند ـ واقعیتی که باعث شد سیاست گزاران ایالات متحده از تلاش جهت رو در رو ساختن شرکتهای چند ملیتی با لیبی و «اوپک» منصرف شوند.

دوم؛ در صورتی که دولت تحریم کننده نسبت به دستیابی به اولویتهای سیاسی خود جدی و قاطع باشد، پیش بینی و محاسبه خطرات داخلی بسیار الزام آور خواهد شد. این خطرات در مورد شعبات خارجی موجود در کشورهای جهان سوم، ضعیف‌تر است. به عنوان مثال، فشارهای وارده بر کمپانی‌های نفتی جهت خروج از لیبی بسیار واضح و مشخص بود، و این مسئله بیانگر قاطعیت دولت ریگان در تصمیم خود بود. ولی در مورد فعالیت کمپانی‌های نفتی در آنگولا، قضیه متفاوت بود.به دلیل تأثیر نفت آنگولا در تضعیف اوپک، و همچنین به دلیل وجود این نگرانی که شرکتهای اروپایی بلافاصله جایگزین کمپانی‌های آمریکایی خواهند شد، دولت ریگان در مورد خروج کمپانی‌های نفتی آمریکا از این کشور مردد و دودل بود. شعبات خارجی شرکتهای آمریکایی نیز، علیرغم این واقعیت که «قانون دمکراسی کوبا»[1] در سال ۱۹۹۲، صلاحیت فراسرزمینی به تحریمهای اقتصادی ایالات متحده علیه کوبا داده بود، به تجارت خود با این کشور ادامه دادند.

دلیل این امر آن بود که دولت کلینتون برای اجرای قانون مذکور، اولویت و فوریت چندانی قائل نبود و کشورهای میزبان نیز، نسبت به آنچه که به نظر آنها تجاوزی به حاکمیت ملی

---

1. Cuban Democracy Act

آنها محسوب می‌شد، به شدت معترض بودند. با انیکه دولت ریگان در مورد اعمال «تحریم خط لوله» بسیار جدی و قاطع بود، ولی همین مسئله در مورد مخالفت کشورهای میزبان اروپایی نیز صادق بود. زیرا کشورهای مذکور تحریمهای آمریکا را چالشی در برابر حاکمیت کشورشان و اجرای آن را مغایر با منافع ملی و حیاتی خود ـ همچون مسئله اشتغال داخلی، تضمین دسترسی به انرژی و ادامه سیاست تشنج زدایی ـ قلمداد می‌کردند. ولی در قضیه امتناع کمپانی‌های مستقل نفتی از خرید نفت خام لیبی، دولتهای اروپایی مخالفتی جدی با این امر نکردند. از آنجایی که ایالات متحده، مستقیماً و صراحتاً قوانین خود را به خارج از آمریکا تسری نداده بود، اطاعت غیررسمی این شرکتها حاکمیت ملی این کشورها را کمتر تحت تأثیر قرار می‌داد. از سویی دیگر، با توجه به عرضه بیش از حد نفت - که باعث کاهش وابستگی اروپایی‌ها به نفت لیبی شد ـ اقدام کمپانی‌های نفتی آمریکا منافع حیاتی و امنیت اقتصادی این کشورها را در معرض تهدید قرار نمی‌داد.

سومین و آخرین عاملی که لازم بود در محاسبات و پیش بینی‌های شرکتها در زمینه خطرات داخلی مورد توجه قرار گیرد ـ خصوصاً در مورد آفریقای جنوبی ـ زد و بندها و رقابتهای داخلی بود. با توجه به مخالفت دولت ریگان و دولت بوش با تحریم آفریقای جنوبی و با توجه به تفسیر توأم با اغماض دولت آمریکا از قانون جامع ضد تبعیض نژادی (CAAA)، طبیعتاً مخاطرات ناشی از به خطر افتادن کمکهای بخش اجرایی حکومت آمریکا، ناچیز و بی‌اهمیت بود. آنچه که شرایط را در آفریقای جنوبی متفاوت نموده بود، نقش گروهها و جنبشهای ضد تبعیض نژادی بود. تأثیر عمده گروهها و جنبشهای مذکور ناشی از اعمال نفوذ آنها بر روی دولت فدرال جهت وضع قوانینی در این خصوص نبود، بلکه عمدتاً ناشی از اعمال نفوذ مستقیم آنان بر روی شرکتهای آمریکایی بود. یعنی از طریق ایجاد مخالفتهایی در بین سهامداران و یا متقاعد ساختن مقامات محلی و ایالتی جهت مشروط نمودن قراردادها و معاملات داخلی خود به توقف فعالیت این شرکتها در آفریقای جنوبی. چنانچه شرکتهای چند ملیتی تصمیم می‌گرفتند که به استفاده از برخی امتیازات قانونی خود در زمینه تجارت و سرمایه گذاری در افریقای جنوبی ادامه دهند، مجبور می‌شدند هزینه قابل توجهی را ـ در زمینه از دست دادن قراردادهای داخلی و همچنین زمان و وقتی که هیئت مدیره شرکت مجبور بود صرف تغییرات ضروری در نوع

فعالیتهای شرکت نماید - متحمل شوند. ولی روش اعمال نفوذ گروههای مخالف با فعالیت شرکتهای چند ملیتی در چین و کوبا، متفاوت بود. آنها بیشتر متوسل به استراتژیهای قدیمی‌تر می‌شدند؛ بدین معنا که آنها به دنبال اعمال نفوذ در دولت فدرال برای تصویب قوانینی جهت جلوگیری از فعالیت این شرکتها در چین و کوبا بودند. در نتیجه، شرکتهای آمریکایی در وضعیتی قرار گرفتند که در صورت ادامه فعالیتهای سودآور خود در این کشورها - البته فعالیتهایی که به لحاظ قانونی ممنوع نشده بود ـ تحت فشار چندانی از سوی گروههای نفوذ قرار نمی‌گرفتند و طبیعتاً میزان خطراتی که این شرکتها با آن مواجه بودند، کاهش می‌یافت.

در یک جمع بندی می‌توان اینگونه نتیجه گیری نمود که فرضیه «مُدل افول استیلا» مبنی بر آنکه «کاهش یافتن سلطه امریکا، و پراکندگی و گسترش جهانی فعالیتهای اقتصادی این کشور، موجب شده است که بخش فزاینده‌ای از اقدامات شرکتهای آمریکایی، در خارج از کنترل و سلطه دولت آمریکا قرار گیرد» صحیح و قابل پذیرش است. نباید به شرکتهای چند ملیتی صرفاً به چشم ابزارهایی در دست سیات خارجی آمریکا نگریست، بلکه این شرکتها بازیگران مستقلی هستند که آزادی عمل و استقلال آنان، می‌تواند اولویتها و اهداف سیاسی دولت آمریکا را با شکست مواجه سازد. در نتیجه در هنگام اتخاذ سیاستهای تحریمی، نه تنها پیش بینی واکنشهای احتمالی کشورهای هدف ضروری است، بلکه لازم است واکنشهای احتمالی برخی از بازیگران خصوصی ـ که همکاری آنان جهت تحمیل هزینه‌های لازم به کشور هدف ضروری است ـ مورد توجه قرار گرفته و پیش بینی شود.

با این وجود، واکنش این شرکتها نیز ـ همچون واکنش دیگر بازیگران مستقل ـ می‌تواند تحت تأثیر اقدامات دولتهای قدرتمند قرار گیرد. دولتهای مذکور می‌توانند شرایطی را فراهم کنند تا مطمئن شوند که نتیجه حاصله از منفعت طلبی این شرکتها، فاصله چندانی با اهداف سیاسی آنها نخواهد داشت. از آن گذشته، ممکن است قدرت و امکانات دولت ایالات متحده در زمینه تحت تأثیر قرار دادن شرکتهای چند ملیتی، از دهه ۱۹۸۰ تاکنون، واقعاً افزایش یافته باشد. بخش زیادی از آثار مکتوبی که در خصوص افزایش چالشها و مخالفتهای شرکتهای چند ملیتی با سلطه و اقتدار دولت آمریکا به رشته تحریر درآمده است، متعلق به دهه ۱۹۷۰ است. در آن

زمان نفوذ آمریکا، به دلیل از دست دادن تفوق اقتصادی و تغییرات ایجاد شده در بازار سرمایه و بازار محصولات ـ از بین رفتن ذخایر نفتی و توسعه بازار پولی اروپا پس از افزایش قیمت نفت توسط اوپک ـ در حال افول بود. در دهه ۱۹۸۰، بحران بدهی‌ها و رکود در وامهای تجاری بخش خصوصی، منجر به اطمینان بیشتر بانکها نسبت به نگرشهای دولت ایالات متحده شد. همزمان با عرضه بیش از حد نفت و اشباع بازار این کالا، وابستگی کمپانی‌های نفتی به برخی ذخایر و منابع خاص، کمتر شد. در نتیجه، هزینه تسلیم شدن در برابر اولویتهای دولت آمریکا کاهش یافت. این امر، توانایی دولت آمریکا را در زمینه منطبق ساختن رفتار شرکتهای خارجی با اولویتهای سیاست خارجی خود، افزایش داد ـ هر چند ممکن است گسترش آشکار حوزه و قلمرو قضایی این کشور دشوارتر شده باشد. بنابر این، چنین نتیجه گیری و استنباطی از پرونده تحریم خط لوله، که گسترش و رشد شرکتهای چند ملیتی و افول استیلا و برتری ایالات متحده، تحریمهای اقتصادی را با بن بست مواجه ساخته است، شاید شتابزده و عجولانه باشد.

منبع

Kenneth A. Rodman, Sanctions At Bay? Hegemonic Decline, Multinational Corporations, and U.S. Economic Sanctions Since the Pipeline Case, *International Organization*, vol. 49, No. 1, (Winter 1995), PP. 105-137.

جنگ اقتصادی در حقوق بین‌الملل معاصر: بررسی سه مکتب فکری بر اساس روش تاریخی

استفن نف* ترجمهٔ شهرام پیشکاری

مقدمه

دز حقوق بین‌الملل مسائلی است که دربارهٔ آنها تقسیم بندی روشن و قاطعی از عقاید وجود دارد. یکی از آنها، مشروعیت جنگ اقتصادی برای مقاصد سیاسی، خارج از چارچوب مفاد اجرایی منشور ملل متحد است. دیدگاههای متناقضی که در این زمینه وجود دارد، به شکل منظمی در سه مکتب فکری مجزا مطرح می‌شوند. به دلیل فقدان عنوانی خاص و عمومی برای مکاتب مورد نظر، در این مقاله از آنها تحت این عناوین یاد می‌شود:

«مکتب حاکمیت کشور»، «مکتب بیطرفی» و «مکتب منع قانونی».

بطور خلاصه، «مکتب حاکمیت کشور» از این اصل دفاع می‌کند که هیچ قاعده فراگیر و کلی در حقوق بین‌الملل وجود ندارد که جنگ اقتصادی را ممنوع و قدغن کرده باشد. مکتب مذکور عقیده دارد که این حق قانونی هر کشوری است که خود تصمیم بگیرد که سیاست همکاری و یا تقابل را در برابر شرکای بالقوه تجاری خود اتخاذ کند. «مکتب بیطرفی» معتقد است که جنگ اقتصادیِ مستقیم غیرقانونی نیست ولی آن دسته از اقدامات اقتصادی کشورهای متخاصم، که بر روی طرفهای ثالث و بیطرف تأثیر می‌گذارد، مغایر حقوق بین‌الملل است. «مکتب منع قانونی» نیز با اعتقاد به این اصل که جنگ اقتصادی بطور کلی غیرمجاز است، در نقطه مقابل دیدگاه «حاکمیت کشور» قرار می‌گیرد.

این بحث در دو بخش ارائه می‌شود. بخش اول به بررسی ریشه‌های تاریخی و ارتباط کنونی هر یک از سه مکتب مذکور خواهد پرداخت. همچنین در بخش اول، فرضها و پیش فرضهای اساسیِ هر یک از این مکاتب، مورد بحث قرار خواهند گرفت. بخش دوم به بررسی این

* Stephen C. Neff

مسئله خواهد پرداخت که کدامیک از این دیدگاهها به طور دقیق‌تری مسیر و جهت حرکت حقوق بین‌الملل را در آینده مشخص می‌کند.

نتیجه گیری و اهمیت بخش دوم این بحث ـ در شرایط کنونی جهان ـ نمی‌تواند بیش از حد مورد تأکید قرارگیرد. مقصود از ارائه این بحث، مشخص نمودن ماهیت حقوق بین‌الملل نیست، بلکه شناخت مسیر و جهت شکل گیری حقوق بین‌الملل براساس شواهد تاریخی است. بدین جهت، رویکرد انتخاب شده در این مقاله، بیشتر دارای ماهیتی تاریخی است تا تحلیلی. این رویکرد بیشتر پویاست تا ایستا و اساس آن بر مبنای مطالعه روند تاریخی است تا بر قطعنامه‌های مجمع عمومی سازمان ملل متحد.

تا به امروز تشابه قابل توجهی بین حقوق مربوط به استفاده از نیروی نظامی و استفاده از فشار اقتصادی وجود داشته است. در طی قرن نوزدهم، حقوق بین‌الملل در هر دو زمینه مذکور، بسیار آسان گیر بود. براساس اصول پذیرفته شدهٔ آن زمان در خصوص حاکمیت دولتها، هیچ محدودیتی در زمینه حق کشورها برای ورود به جنگ، جهت دستیابی به منافع ملی‌اشان، وجود نداشت. در قلمرو اقتصادی نیز، هیچ محدودیتی در زمینه حق کشورها جهت خودداری و امتناع از تجارت با کشورهای دیگر ـ به هر دلیل و انگیزه‌ای که خود مصلحت می‌دانستند ـ وجود نداشت. با این وجود، در زمینه مناقشات مسلحانه، همزمان با افزایش نگرانی در خصوص حقوق کشورهای ثالث و بیطرف، مخالفتِ روزافزونی با حقِ کامل کشورها جهت توسل به نیروی نظامی شکل می‌گرفت. سرانجام جامعه بین‌المللی محدودیتهای صریح و دقیقی را در خصوص توسل به زور وضع نمود. بدین ترتیب، هر سه مکتب فکری مذکور در طی دوره‌های مختلف تاریخی، در عقیده و رأی جامعه بین‌المللی در خصوص صحت مناقشه مسلحانه مؤثر بوده‌اند.

این بحث حاکی از این مطلب است که حقوق مربوط به جنگ اقتصادی ممکن است همان مسیری را طی کند که پیش از این، حقوق مربوط به مناقشات نظامی طی کرده است. شواهد و قرائن قانع کننده‌ای وجود دارد که نشان می‌دهد دیدگاه حاکمیت دولتها جایگاه و تفوقی

راکه زمانی از آن برخوردار بود، از دست داده و توسط رویکرد بیطرفی ـ که نگران تضییع حقوق طرفهای ثالث و بی‌تقصیر در حین بروز جنگ اقتصادی است ـ کنار زده شده است. نشانه عمده چنین تحولی را می‌توان در رشد ممنوعیتها و موانع قانونی در برابر اشکال مختلف جنگ ثانویه اقتصادی و معطوف ساختن جنگ اقتصادی به سمت کشورهای ثالث و بیطرفی که دارای روابط تجاری با کشور هدف می‌باشند، مشاهده نمود. همچنین دلایلی موجود است که می‌توان فرض نمود ـ البته امکان بحث در این خصوص همچنان وجود دارد ـ که جهان حرکتی را به سمت ممنوعیت کامل جنگ اقتصادی با انگیزه‌های سیاسی، آغاز نموده است. در این مقاله، شواهد و قرائن موجود در زمینه حمایت از این نظریه ارائه خواهد شد.

«سه مکتب فکری»

الف) مکتب حاکمیت کشور

رویکرد «حاکمیت کشور» در خصوص مشروعیت جنگ اقتصادی، قدیمی‌ترین رویکرد در بین سه مکتب فکری مذکور است. این دیدگاه در قرن هفده و هیجده، همزمان با ظهور نگرش اثبات‌گرایانه در نظریهٔ بین‌المللیِ حقوق، شکل گرفت. اصل اساسی آن عبارت است از اینکه هر کشوری دارای حقی کامل جهت اخذ تصمیم در خصوص ورود یا عدم ورود به تجارت بین‌المللی است - به هر دلیلی که خود مصلحت می‌داند. بنابر این، خودداری یک کشور از تجارت با کشوری دیگر ـ صرفنظر از انگیزه‌ها یا پیامدهای اقتصادی آن برای دیگر کشورها ـ نمی‌تواند غیرقانونی باشد.

نظرات مکتب «حاکمیت کشور» صراحتاً توسط «کریستین ولف»[1]، نویسنده آلمانی و «امیریچ دِ واتل»[2] حقوقدان سوئیسی، در اواسط قرن هیجدم بیان شده است. از نظر این دو نویسنده، وظیفه اساسی و نخستین هر کشور، تلاش جهت دستیابی به کمال مطلوب خود است که براساس ویژگیهای فرهنگی، مذهبی و اقتصادی، و همچنین ساختار اجتماعی و سنتی آن

1. Christian Wolff
2. Emmerich de Vattel

کشور مشخص می‌گردد. وظایف و تکالیفی که یک دولت نسبت بـه کشـور خـودش دارد، در مقایسه با تکالیف آن دولت نسبت به کشورهای دیگر و جامعه بین‌المللی در اولویت قرار دارد. بنابراین، اصول مذکور دلالت می‌کنند بر اینکه در قلمرو روابط اقتصادی، هـر کشـوری دارای اختیار کامل جهت تعیین و تشخیص این مطلب است که آیا تجارت با کشورهای دیگر، موجب ارتقاء آن کشور خواهد شد یا خیر. «ولف» عقیده داشت که تجارت و بازرگانی میان ملتها، یک حق و اختیار محض است، فلذا اعمال مربوط به آن نیزناشی از اراده محض است. به نظر وی، مسئله تجارت و بازرگانی با دیگران، بستگی به خواست کشورها دارد. «ولف» و «واتل» مـثال کشور چین را در مقابل خود داشتند. این کشور بنا به دلایلی، از منافع بازرگانی با دیگر کشورها صرف نظر کرده بود. این دو نویسنده ـ همچون اکثر حقوقدانان بین‌المللی اثبات گرا در طول قرن نوزدهم ـ قاطعانه از حق «چین» برای اتخاذ چنین سیاستی حمایت کردند.

«واتل»، مانند اکثر معاصرین خود، این نظر و عقیده که کشورها به لحاظ قانونی، مکلف به تجارت با دیگران هستند را رد می‌کرد. وی مدعی بود که مهمترین وظیفه و تکلیف یک دولت متوجه کشور خودش است:

> **همانگونه که هر کشوری حق تجارت با کشورهای دیگر را دارد، به همان نحو باید از هرگونه تجارتی که به هر دلیلی برای کشورش زیان آور و خطرناک است، خودداری کند. و از آنجایی که تکالیف هر دولتی نسبت به کشور خودش بر تکالیف آن دولت نسبت به کشورهای دیگر برتری و اولویت دارد، در صورت تعارض بین این دو، هر ملتی حق دارد که براساس ملاحظات رفاهی و امنیتی خود، تصمیمی را که به مصلحت خویش می‌داند، اتخاذ نماید ....**
>
> **بنابر این کشور مورد نظر می‌تواند پیشنهاد تجارت از سوی کشورهای دیگر را ـ بدون اینکه آنها حق ملامت نمودن و یا پرسش از دلایل آن را داشته باشند ـ رد نموده و یا بپذیرد ....**
>
> **این کشور آزاد است تا مسائل و منافع خود را، آن گونه که مایل است دنبال نماید و در قبال کسی پاسخگو و مسئول نیست.**

بدین ترتیب، «واتل» استدلال می‌کند که توسل به جنگ اقتصادی بلامانع است:

چنانچه من از فروش کالایی که شما بدان نیازمندید و حاضرید آن را به قیمت مناسب و منصفانه‌ای خریداری کنید، بدون داشتن دلیلی مناسب خودداری کنم ... شما ممکن است گله کنید ولی باید این مسئله را بپذیرید و نمی‌توانید بدون آسیب رساندن به آزادی طبیعی من، مرا مجبور به انجام این معامله کنید.

برداشت متکی بر حاکمیت کشور ـ و یا اثبات گرایانه ـ از حقوق بین‌الملل، از دوران «ولف» و «واتل» تاکنون، تغییری اساسی نداشته است. برداشت فعلی ازاین مفهوم نیز، قطعاً به این نتیجه گیری منجر می‌شود که تصمیم در خصوص به پا داشتن جنگ اقتصادی ـ یا به شکل فراگیرتر آن، امتناع از تجارتِ با دیگران ـ در محدوده حقوق و اختیارات کشورهاست. زیرا براساس این رویکرد، کشورها به هیچ عنوان مکلف نیستند که با کشورهای دیگر تجارت کنند و نباید هیچ اعتراضی ـ چه در زمینه سیاسی و چه غیرسیاسی ـ نسبت به خودداری آنها از این امر، صورت گیرد.

«توماس بتی»[1]، یکی از اندیشمندان انگلیسی در زمینه حقوق بین‌الملل، در سال ۱۹۰۹ صراحتاً این رویکرد را ابراز داشته است:

درک اعتراضها و مخالفتهایی که نسبت به اصل تحریم صورت می‌گیرد واقعاً دشوار است. این مسئله که عده‌ای به دلیل مخالفت با ماهیت و یا اقدامات یک فرد، با یکدیگر متحد شوند تا با وی هیچگونه معاشرت و دادوستدی نداشته باشند و کوشش کنند تا دیگران را نیز در این مسیر با خود همراه و متحد کنند، یکی از طبیعی‌ترین مسائل در جهان است.

حمایت حقوقدانان بین‌المللی از دیدگاهی که مدعی است جنگ اقتصادی توسط حقوق بین‌الملل قدغن نشده است، تا به امروز ادامه یافته است. دیدگاه مذکور ازحمایت قضایی بین‌المللی نیز برخوردار بوده است و این مسئله در رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در خصوص شکایت نیکاراگوا علیه آمریکا در سال ۱۹۸۶، ابراز شده است. در پرونده مذکور، نیکاراگوا نسبت

1. Thomas Baty

به تحریم کاملی که در سال ۱۹۸۵ از جانب آمریکا علیه این کشور وضع شده بود، معترض بود. دیوان خیلی سریع این استدلال را که تحریم مغایر حقوق بین‌الملل است، کنار گذاشت: «در صورت فقدان یک معاهده یا نوعی تعهد قانونیِ روشن و مشخص، هیچ کشوری مکلف نیست که روابط تجاری خاصی را، بیش از آنچه که به مصلحت می‌داند ادامه دهد ...»

در مورد این پرونده، چنین معاهده‌ای وجود داشت، لذا دیوان تحریم مورد نظر را غیرقانونی اعلام نمود.

تأکید و تمرکز مکتب «حاکمیت کشور» ـ همانگونه که از نام و عنوان این مکتب پیداست ـ به طور مشخص و صرفاً بر روی جنگ اقتصادی نیست، بلکه توجه این مکتب به موضوعِ روابط اقتصادی، در قالب و زمینه کلی‌ترِ روابط متقابل بین دولتها مورد بررسی قرار می‌گیرد. اساس و شالوده نظریه مذکور از این دیدگاه ناشی می‌شود که آنچه به عنوان «جامعه بین‌المللی» مطرح است، یک جامعه تشکل یافته نیست، بلکه مجموعه‌ای است از واحدهای اساساً مستقل. حق اتخاذ سیاستهای انزواگرایانهٔ اقتصادی توسط یک کشور ـ چه با قصد آسیب رساندن به سایر کشورها باشد و یا بدون چنین قصدی ـ یکی از خصوصیات زندگی بین‌المللی است. در نظامی که نخستین هدف و مأموریت هر کشور، تلاش جهت دستیابی به منافع خود است، حقوق بین‌الملل کمترین نقش را ایفاء می‌کند. واداشتن کشورها به ترفیع و ترویج منافع مشترک بین‌المللی، نمی‌تواند هدف حقوق بین‌الملل باشد، زیرا اصولاً منافع مشترکی وجود ندارد. بلکه کاربرد حقوق بین‌الملل در این خصوص است که اثرات ناشی از تعارض بین منافع کشورهای رقیب را ـ که بطور اجتناب ناپذیر، در شرایطی که هر کشوری بطور جداگانه خواهان رسیدن به کمال مطلوب خود است، بروز می‌کند ـ به حداقل برساند.

ب) مکتب بیطرفی

اگر مکتب «حاکمیت کشور» مظهر و ثمرهٔ نگرشی خشک و واقع بینانه به نقش حقوق بین‌الملل است، دو مکتب فکری دیگر در خصوص جنگ اقتصادی، براساس دیدگاههای رفیع‌تری از نقش حقوق بین‌الملل بنا شده است. دیدگاه بیطرفی، ما بین دو رویکرد «حاکمیت

کشور» و «منع قانونی» قرار دارد که هر کدام از دو رویکرد مذکور، به ترتیب جنگ اقتصادی را به طورکلی مجاز و به طور کلی ممنوع دانسته‌اند. رویکرد بیطرفی، جنگِ مستقیمِ اقتصادی از سوی یک کشور علیه کشور دیگر را مجاز می‌داند ولی به دنبال آن است که اثرات مضر و زیان آور آن را بر روی طرفهای ثالث، به حداقل رساند. بنابر این، رویکرد مذکور، به حقوقِ مربوط به جنگ و بیطرفی در دورهٔ پیش از جامعه ملل ـ که اقدام به جنگ را به عنوان روشی مجاز، هر چند تأسف‌آور، جهت حل و فصل اختلافات و منازعات تلقی می‌کرد ـ شباهت دارد. حقوق بیطرفی به دنبال حصول اطمینان از این موضوع بود که چنین روشهای خشن و خطرناکی در زمینه حل و فصل اختلافات، کمترین تأثیر را بر روی توانایی کشورهای بیطرف جهت پی گیری و انجام امور عادی خود داشته باشد.

بنابر این، رویکرد بیطرفی آنچه را که به عنوان جنگ اقتصادیِ «اولیه» شناخته میشود، مجاز می‌داند ولی محدودیتهایی را برای نوع «ثانویه» چنین جنگی قائل می‌شود. تمرکز اصلی جنگ اقتصادی «اولیه» بر روی کشور هدف ـ که دارای اختلافات سیاسی با کشور آغازکنندهٔ جنگ اقتصادی است ـ می‌باشد (به عنوان مثال، خشم کشورهای غربی علیه اسرائیل به دلیل آنچه که آنها از آن تحت عنوان «اشغال غیرقانونی فلسطین» نام می‌بردند). ولی جنگ اقتصادی «ثانویه» متوجه دشمن اصلی و حقیقی نیست، بلکه علیه طرفهای ثالثی است که با کشور هدف در حال داد و ستد و معامله هستند (به عنوان مثال، کشورها یا کمپانی‌هایی که دارای روابط تجاری با اسرائیل هستند). به همین طریق، جنگ اقتصادی «درجه سه»[1] نیز علیه طرفهایی است که با کشورهای مورد هدفِ تحریم ثانویه، دارای روابط تجاری باشند. به لحاظ نظری می‌توان نوع و درجه جنگ اقتصادی را به همین شکل تا بی‌نهایت توسعه و گسترش داد. از دیدگاه مکتب «حاکمیت کشور»، به لحاظ قانونی هیچ تفاوت قابل ملاحظه‌ای بین درجات مختلف تحریم وجود ندارد؛ هر کشوری مجاز است که از داشتن روابط اقتصادی با دیگران ـ به هر دلیلی ـ امتناع کند. ولی مکتب «بیطرفی» معتقد است که تفاوت چشمگیری بین جنگ اقتصادی اولیه و دیگر درجات جنگ اقتصادی وجود دارد. تحریم اولیه مشابه جنگی است که توسط یک کشور بر

---

1. Tertiary

کشور دیگری تحمیل می‌شود، در حالی که تحریمهای دیگر، متوجه کشورهای بیطرف هستند.

اولین ظهور آشکار و قابل توجه تحریم ثانویه، در طی جنگ جهانی اول رخ داد، و آن زمانی بود که متفقین (و همچنین دول محور) اقدام به تهیه فهرستی از شرکتها و کمپانی‌های کشورهای بیطرف نمودند که دارای روابط تجاری با دشمنان آنان بودند. دولت انگلستان ـ پیش از ورود آمریکا به جنگ ـ صدها شرکت آمریکایی را در لیست سیاه قرار داده بود. این مسئله ضرر و زیان اقتصادیِ اندکی برای آمریکا داشت، ولی موجب آزردگی و خشم قابل ملاحظه‌ای شد.

با این وجود، از زمان جنگ جهانی دوم به بعد بود که جنگ اقتصادی ثانویه، تبدیل به یکی از ویژگیهای مهم روابط بین‌الملل درزمان صلح شد. نخستین مثال مهم و درخور توجه در این خصوص، سیاست مصر در مورد تهیه لیست سیاهی از کشتی‌هایی بود که در بنادر اسرائیل توقف کرده بودند. بدین ترتیب کشتی‌های مذکور ـ از هر ملیتی ـ از حق عبور از کانال سوئز محروم می‌شدند. این اقدامات تأثیرات چشمگیری را بر روی طرفهای ثالث می‌گذاشت و مهمتر از همه اینکه در بازداشتن کشورهای غربی از خرید فرآورده‌های نفتی از پالایشگاههای واقع در اسرائیل مؤثر بود. بنا به درخواست و تحریک انگلستان، فرانسه و آمریکا، شورای امنیت سازمان ملل متحد قطعنامه‌ای را مبنی بر محکومیت اقدام انجام شده توسط مصر و تأکید بر متوقف ساختن اقدامات مذکور، در سپتامبر ۱۹۵۱ به تصویب رساند. در این قطعنامه خاطر نشان شده است:

محدودیتهای اعمال شده در خصوص عبور کالا از کانال سوئز به مقصد بنادر اسرائیل، کشورهایی را که در هیچ برهه‌ای اززمان با مناقشه فلسطین مرتبط نبوده‌اند، از دسترسی به اقلام مورد نیاز و ضروری جهت بازسازی اقتصادی، محروم می‌سازد. محدودیتهای مذکور، همراه با تحریمهای اعمال شده توسط مصر علیه کشتی‌هایی که در بنادر اسرائیل توقف نموده‌اند، اختلالی غیرموجه در حقوق مللِ مختلف جهت عبور از دریاها و تجارت آزاد با یکدیگر ـ از جمله با کشورهای غربی و اسرائیل ـ است ....

علاوه بر مصر، عموم کشورهای عربی تحریم ثانویه‌ای را علیه طرفهای ثالثی که دارای

روابط تجاری با اسرائیل بودند، وضع نمودند. این تحریمها عمدتاً متوجه کمپانی‌ها و بانکهای غربی می‌شد. در سال ۱۹۷۷، آمریکا ـ عمدتاً در واکنش به سیاست اتخاذ شده از سوی اعراب ـ قوانینی را به تصویب رساند که به کمپانی‌های آمریکایی اجازه می‌داد که تحریمهای اولیه ر ابه رسمیت بشناسند ولی آنها را از شرکت جستن در تحریمهای ثانویه منع می‌نمود. کارتر، رئیس جمهور وقت آمریکا در هنگام امضای این قانون تأکید نمود که «قانون جدید، حق حاکمیت هیچ کشوری را در زمینه تنظیم روابط تجاری و بازرگانی خود با دیگر کشورها، مورد سئوال یا تهدید قرار نمی‌دهد.» براساس این قانون، شرکتهای آمریکایی مجاز نیستند که به کشورهای خارجی اجازه دهند که کنترلی را بر روی معامله و تجارت این شرکتها با طرفهای خارجیِ خارج از قلمرو این کشورها، اعمال کنند و نباید به آنها اجازه دهند که در این زمینه، سیاست خاصی را به این شرکتها دیکته و یا تحمیل نمایند. با این وجود، قانون مذکور به شرکتها و کمپانی‌های آمریکایی اجازه می‌دهد که سیاستهای تحریمِ وضع شده در یک کشور خارجیِ میزبان را، هنگامی که عملاً در قلمرو آنها فعالیت دارند، رعایت کنند.

متون علمی و عملکرد دولتها، هر دو حاکی از وجود دلایل و شواهد قابل توجهی مبنی بر قائل شدن تفاوتهای چشمگیر بین تحریم اولیه و ثانویه است. با این وجود، به ندرت اشاره‌ای صریح به شباهتهای موجود بین این موضوع و قانون بیطرفی در مناقشه مسلحانه شده است ـ اگر اصلاً اشاره‌ای شده باشد. یکی از اندیشمندان آمریکایی ادعا نموده است که تفاوت بین تحریم اولیه و ثانویه بقدری اساسی است که لازم است آمریکا بیانیه‌ای را در این خصوص صادر و در آن بر پیشگام نبودن در استفاده از عمل نکوهیده تحریم ثانویه تأکید نماید.

تعداد دیگری از دولتها نیز، این دیدگاه کلی که تحریم اولیه را قانونی و نوع ثانویه آن را غیرقانونی دانسته است، مورد تأئید و حمایت قرار داده‌اند. به عنوان مثال، فرانسه مقررات ضد تحریم خود را ـ مشابه آنچه که آمریکا به تصویب رسانده بود ـ در قالب متمم قوانین ضد تبعیض خود، به تصویب رساند. جامعه اقتصادی اروپا نیز در چارچوب توافقنامه‌های همکاری اقتصادی با کشورهای مختلف عربی که در دهه ۱۹۷۰ مورد تصویب واقع شد، سیاست مشابهی را ـ هر چند به صورت مبهم ـ اتخاذ نمود. در این معاهدات دوجانبه، جامعه اقتصادی اروپا

تصریح کرده بود که توافقات اتخاذ شده نباید سبب هیچگونه تبعیضی بین اعضاء جامعه اقتصادی اروپا، اتباع آنها و یا کمپانی‌ها و شرکتهای آنها شود. از نقطه نظر کمیسیون جامعه اقتصادی اروپا، این شرطِ نسبتاً ملایم، ممنوعیت آشکاری در برابر تحریم محسوب می‌گردد. کمیسیون مذکور قید کرده است که تحریمهای «ثانویه» و «درجه سه» ... کاملاً با روح و نص این توافقنامه‌ها در تضاد هستند.

نگرانی در خصوص حمایت از حقوق طرفهای ثالث، در جنگهای اقتصادی دیگری نیز ـ که در اکثر آنها آمریکا به نوعی درگیر بوده است ـ ظهور و بروز کرد. علیرغم واکنش شدیدی که آمریکا در قبال تحریم ثانویه اعراب از خود نشان داد، این کشور سابقهٔ چشمگیری را در اِعمال اینگونه تحریمهااز خود بر جای گذاشت. به عنوان مثال، آمریکا به عنوان بخشی از سیاست تحریم کوبا ـ که از ۱۹۶۰ به اجرا گذاشته شد ـ اقدام به تهیه لیست سیاهی از کشتی‌های خارجی که در بنادر کوبا توقف می‌کردند، نمود (درست مثل اقدام مصر در اوایل دهه ۱۹۵۰ در مورد کشتی‌هایی که در بنادر اسرائیل توقف می‌کردند) و بدین ترتیب کشتی‌های مذکور را از دست یافتن به تسهیلاتِ موجود در بنادر آمریکا محروم ساخت. آمریکا، همچنین مبادرت به اتخاذ سیاست قطع کمکهای خارجی به کشورهایی که به اتباع خود اجازه تجارت با کوبا را داده بودند، نمود. هیچ یک از اقدامات مذکور (که در اواسط دهه ۱۹۷۰ متوقف شد) موجب طرحِ رسمی و قانونیِ ادعای خسارت علیه امریکا نشد، ولی باعث خشم دیگران علیه آنچه که به عنوان رفتار ناشایسته آمریکا تلقی می‌شد، گردید.

مقررات صادرات در آمریکا، نمونه بحث انگیزتری در این زمینه است، که منجر به بروز اختلافاتی بین این کشور و متحدانش شد. آمریکا در چارچوب تلاش خود جهتِ اعمال تحریم بر روی تکنولوژی و کالاهایی که ممکن است منجر به افزایش توانایی نظامی کشورهای سوسیالیست شود، طرفهای ثالث را ملزم به رعایت مقررات کنترل صادرات خود نمود. چنانچه تکنولوژی و کالاهای آمریکایی به یکی از کشورهای خارجی ـ که هدف تحریم آمریکا واقع نشده است ـ صادر شده باشد، و کشور مورد نظر مایل باشد که کالاهای مذکور را مجدداً به کشور دیگری صادر نماید، لازم است موافقت آمریکا را در این زمینه کسب نماید، و از این طریق، عملاً

خود را در معرض مقررات کنترل صادرات دولت آمریکا ـ که ممکن است در هر زمان به گونه‌ای خاص باشد ـ قرار دهد. چنانچه این کشور مقررات مذکور را نقض کند، ممکن است امتیاز تجارت با آمریکا را از دست بدهد و این خطر وجود دارد که کشور مورد نظر هدف تحریم ثانویه آمریکا واقع شود.

مناقشه مربوط به خط لوله سیبری در سال ۱۹۸۲، نمونه‌ای بود از اختلافاتی که براساس این سیاستِ آمریکا بروز کرد. تعدادی از کمپانی‌های اروپای غربی قراردادهایی را مبنی بر همکاری و مساعدت در احداث خط لوله گاز سیبری به اروپای غربی، با شوروی به امضاء رساندند. قراردادهای مذکور مستلزم استفاده از تکنولوژی و کالاهای آمریکایی توسط شرکتهای مورد نظر بود و این امر شرکتهای مذکور را در معرض سیاستهای کنترل صادرات آمریکا قرار می‌داد. پس از امضاء و انعقاد این قراردادها، واشنگتن برای جلوگیری از بهره‌برداری از تکنولوژی و کالاهای آمریکایی در پروژهٔ مذکور، مقررات مربوط به کنترل صادرات خود راتغییر داد. دولتهای اروپای غربی از دخالت آمریکا در فعالیتهای کمپانی‌های مذکور خشمگین شدند و کشورهای فرانسه، ایتالیا و انگلستان اقدام به برداشتن گامهایی قانونی جهت وادار ساختن شرکتهای مذکور به نادیده گرفتن مقررات کنترل صادرات آمریکا و آغاز پروژهٔ خط لوله گاز سیبری نمودند. یکی از کمپانی‌های فرانسوی دست به چنین اقدامی زد و طبق مقررات آمریکا، از حق تجارت و داد و ستد در بازار آمریکا محروم شد.

رویداد مذکور، مثال جالبی است در خصوص دیدگاههای متفاوتِ «مکتب حاکمیت کشور» و «مکتب بیطرفی». از نقطه نظر مکتب حاکمیت کشور، این اقدام آمریکا قانونی به نظر می‌رسد: دولت آمریکا این حق بی‌چون و چرا و مطلق را داشت که از اتباع خود بخواهد که از طرفهای تجاری و خارجی خود تعهد بگیرند که به مقرراتِ صادرات آمریکا پایبند باشند. دولت آمریکا این حق را نیز دارا می‌باشد که چنانچه رفتار کمپانی‌های مذکور را تهدیدی علیه منافع خود تلقی نمود، این کمپانی‌ها را از دست یافتن به بازار داخلی خود محروم سازد. از این دیدگاه، منشاء این اختلاف و مناقشه، رفتارِ به دور از ملاحظه شرکتهای اروپایی بوده است.

شرکتهای مذکور با علم به این مسئله که تعهدات آنها ممکن است در آینده آنها را ملزم به

انجام اقداماتی مغایر با مقررات صادراتی آمریکا نماید ـ یعنی مقرراتی که آنها متعهد به پیروی از آن شده بودند ـ خود را درگیر تعهداتی جدید نسبت به شوروی نمودند. در واقع این تعهداتِ مشابه و وظایف متفاوت، عملاً ناسازگار و غیرقابل جمع از آب درآمدند. مسئله این بود که هیچ یک از دو کشور آمریکا و شوروی، عملی مغایر با قانون انجام نداده بودند، بلکه این کمپانی‌های اروپایی بودند که جهت راضی نمودن هر دو کشور، عجولانه خود را درگیر تعهدی جدید نموده بودند.

از دیدگاه مکتب بیطرفی، این رفتار آمریکا درست مثل همان تحریم غیرقانونی و ثانویه‌ای بود که واشنگتن در هنگام تحریم اسرائیل توسط اعراب، بشدت با آن مخالفت کرده بود. آمریکا تلاش نمود تا کمپانی‌های خارجی را ـ همانگونه که کشورهای عربی چنین کردند ـ به نوعی در جنگ اقتصادی خویش درگیر نموده و آنها را در این مسیر، با خود همراه سازد. از نظر مکتب بیطرفی، این تحریمهای ثانویه، هر دو به یک اندازه ناخوشایند و مذموم بودند.

برخلاف رویکرد حاکمیت کشور ـ که ماهیتی نظری و جزمی دارد ـ مکتب بیطرفی دارای ماهیتی تجربی و واقع بینانه است. بخش قابل ملاحظه‌ای از تفکر بیطرفی، در هنگام بروز مشکلاتِ مربوط به جنگ اقتصادی ارائه و تدوین شده است. از این رو، دیدگاه بیطرفی دارای خصوصیتی پیوندی است: از یک سو ارتباط آن با اختلافات و مناقشاتی خاص، موجب می‌شود که ساختگی و تصنعی به نظر آید؛ از سوی دیگر، بر مبنای اصول حقوقیِ جامع‌تری (همچون حقوق مربوط به بیطرفی، که براساس آن کشورهای در حال جنگ از آزادی عمل وسیعی در زمینه زیان رساندن به یکدیگر برخوردارند ولی در مورد وارد آوردن خسارت بر طرفهای ثالث، با محدودیتهای بسیاری مواجه‌اند) بنیان گذاشته شده است. علاوه بر آن، مکتب بیطرفی در عین حالی که مفهوم اساسی و ضروری «حاکمیت برابر کشورها» را رد نمی‌کند، محدودیتهای بسیاری را در مقایسه با دیدگاه حاکمیت کشور، برای آزادی عمل کشورها قائل است. تأکید بر کاهش و محدودیت اقدامات مجاز توسط کشورهایی که در حال جنگ اقتصادی با یکدیگرند ـ که به نظر می‌رسد جزیی از حق حاکمیت آنها باشد ـ توجه و احترام بیشتر مکتب بیطرفی را در مقایسه با دیدگاه حاکمیت کشور، برای منافع گسترده جامعه بین‌المللی منعکس

می‌نماید. بر اساس دیدگاه مکتب بیطرفی، چنانچه منافع جامعه بین‌المللی با منافع کشورها در مقابل یکدیگر قرار گیرند، منافع جامعه بین‌المللی باید حاکم شود. در واقع، مفهوم «منافع جامعه بین‌المللی» در مرافعهٔ اقتصادی کشورها، پُلی است بین دیدگاه «بیطرفی» و رویکرد «منع قانونی».

ج) مکتب منع قانونی

مکتب فکری منع قانونی با اعتقاد به ممنوعیت جنگ اقتصادی براساس حقوق بین‌الملل، دقیقاً در نقطه مقابل مکتب حاکمیت کشور قرار دارد. از این رو، نه تنها تحریم ثانویه بلکه تحریم اولیه را نیز قدغن و ممنوع می‌داند.

ریشه‌های فکری و تاریخی «مکتب منع قانونی» تفاوت قابل ملاحظه‌ای با دو مکتب دیگر دارد. به لحاظ تاریخی، رویکرد منع قانونی دیرتر از دو رویکرد دیگر بوجود آمد. آغاز شکل گیری آن در اواخر قرن هیجدهم بود و پختگی آن در طی قرن نوزدهم ـ پس از توسعه حقوق بیطرفی و نظریه‌های اثبات گرایانه ـ صورت گرفت. به لحاظ فکری، ریشه‌های مکتب منع قانونی، بیشتر در قلمرو اقتصادی قرار دارد تا در قلمرو قضایی و حقوقی. بنابر این، مکتب مذکور عمدتاً از نظریه‌های اقتصادی ـ سیاسیِ کلاسیک لیبرال (که خود برخاسته از آثار «آدام اسمیت» و فیزیوکراتهای فرانسوی است) ناشی شده است تا از نظریه‌های حقوق بین‌الملل. فقط از سالهای پایانی قرن نوزدهم به بعد بود که این نظریه‌های اساساً اقتصادی، توسط حقوقدانان بین‌المللی ـ عمدتاً در قارهٔ اروپا ـ در قالبهای حقوقی مطرح و توصیف گردید.

اقتصاد دانان سیاسیِ کلاسیک لیبرال، مدافعان مصمم و سرسخت تجارت آزاد بودند. و این نه تنها به معنای کاهش موانع تعرفه‌ای بود بلکه در شرایط ایده‌آل، به معنای رفع تمام موانع موجود در برابر روابط اقتصادی بین اتباع کشورهای مختلف بود. آنها نهایتاً به دنبال حرکت هماهنگ جهان به سمت نظامی یکپارچه، باز و آزاد بودند. به نظر آنها، چنین محیطی سبب توزیع مطلوب منابع تولیدی، از طریق عملکرد اصل مزیت نسبی می‌شد. هر کشوری که خود را از جهان اقتصاد کنار بکشد، کارکرد این سیستم جهانی را مختل نموده و باعث می‌شود که توزیع منابع، حداکثر کارایی و قابلیت خود را نداشته باشد، و ازاین رهگذر، رشد اقتصاد جهانی ـ به

ضرر کل بشریت ـ کند خواهد شد. بنابر این، خودداری از داشتن روابط اقتصادی با کشورهای دیگر، یک اقدام خصمانه نسبت به کل جهان محسوب می‌شد. چنانچه بخواهیم مثال پیشین در مورد «چین» را بررسی کنیم، از این دیدگاه، نباید به کشوری همچون چین اجازه داده میشد که سیاست انزواگرایی اقتصادی را ـ با هدف رسیدن به کمال مطلوب خود ـ دنبال کند. برخی از حقوقدانان بین‌المللی نیز، صراحتاً وجود چنین حقی را برای «چین» منکر شده‌اند.

همین استدلال در مورد مسئله تحریم نیز موضوعیت دارد. هرگونه اختلال عمدی و آگاهانه در جریان طبیعی و عادی معاملات اقتصادی، موجب خسارت و آسیب، نه تنها به کشور هدف بلکه به اقتصاد جهانی می‌شود. بنابر این، مفهوم کلیدی و زیربنایی مکتب فکری منع قانونی، این مسئله است که اقدامات مربوط به جنگ اقتصادی، برای کل جامعه بین‌المللی مضراست و از این رو، نگرانی‌های موجود در این زمینه نیز، الزاماً به کل جامعه بین‌المللی مربوط می‌شود. قاعده حقوقیِ بدست آمده عبارت است از اینکه، اقدامات مربوط به جنگ اقتصادی اشتباه و غیرقانونی است و کشورهایی که به چنین اقداماتی متوسل می‌شوند، باید آمادگی داشته باشند که رفتار خود را توجیه کنند.

یکی از مثالهای نخستین در این زمینه، به بحران بین چین و ژاپن مربوط می‌شود، که بر اثر تجاوز ژاپن به «منچوری» در ۱۹۳۱، ایجاد شد. مردم چین به عنوان واکنشی در مقابل این عمل تجاوزکارانه، تحریمی را علیه کالاهای ژاپنی به اجرا گذاشتند. ژاپن تحریم مذکور را به عنوان اقدامی خصمانه توسط چین، در شورای جامعه ملل محکوم نمود و از این شورا خواست تا واکنش آن در مقابل این اقدام چین، همچون موضع گیری آن در مقابل مناقشه مسلحانه باشد. در هنگام بحث پیرامون این اقدام چین در شورای جامعه ملل، «ولینگتون کو»[1] (که بعدها یکی از قضات دادگاه جهانی شد) اعتقادی به این مسئله که تحریم، فی نفسه قانونی است، نداشت. بلکه این تحریمِ بخصوص را «اقدامی در دفاع از خود» و یا اینکه «نوعی مقابله به مثل به شکل محروم سازی خود» تلقی نمود. جامعه ملل استدلال مذکور را پذیرفت و در گزارش نهایی خود در مورد این بحران، چنین نتیجه گیری نمود که تحریم مورد نظر به عنوان اقدامی تلافی جویانه قابل قبول

1. Wellington Koo

و موجه است. البته، چنین توصیف و برداشتی از تحریم، از سوی یک تشکیلات سیاسی (مجمع جامعه ملل) ابراز شده بود و نه از سوی یک تشکیلات حقوقی و قضایی. با این وجود، این مسئله نشانه‌ای آشکار در این زمینه بود که گرایش جامعه بین‌المللی ـ هر چند بطور تلویحی ـ به این سمت بوده است که تحریم را به عنوان اقدامی نادرست که نیازمند دلیلی موجه در هر مورد جداگانه است، تلقی نماید.

پس از جنگ جهانی دوم، جامعه بین‌المللی ممنوعیت کامل و صریحی را در منشور ملل متحد در خصوص «تهدید و یا کاربرد زور» وضع نمود (که از نقطه نظر اکثر محققان، اشاره‌ای است به کاربرد نیروی مسلح). در همان زمان، بخش قابل توجهی از جامعه بین‌المللی درصدد بودند تا از طریق انعقاد موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) در سال ۱۹۴۷، به هدف و آرزوی مشابهی در جبهه اقتصادی دست یابند. ماده یازدهم توافقنامه مذکور، درواقع ممنوعیتی کامل در برابر اعمال تحریم اقتصادی و یا اعمال ممنوعیت و محدودیت در زمینه صادرات و واردات محصولات هر یک از کشورهای طرف قرارداد به دیگر کشورهای طرف قرارداد بود. ممنوعیت «گات» علیه استفاده از سلاح بازرگانی و تجاری برای مقاصد سیاسی، به صورت آشکارتری توسط بیانیه اجلاس وزیران کشورهای عضو «گات» در سال ۱۹۸۲ مورد تأئید مجدد قرار گرفت. در این بیانیه قید شده است که طرفهای این قرارداد باید از اقدامات تجاریِ محدود کننده، با انگیزه و دلایل غیراقتصادی ـ که به لحاظ ویژگی و ماهیتشان با توافقنامه عمومی ناسازگار است ـ پرهیز کنند.

تا به امروز، سیاست «گات» در زمینه عدم مشروعیت جنگ اقتصادی ـ که به صراحت در ماده یازدهم آن اظهار شده است ـ تنها بیانیه و حکم رسمی در این زمینه محسوب می‌شود. آمریکا در سال ۱۹۸۳ ـ با انگیزه‌های سیاسی ـ به طور چشمگیری سهمیهٔ شکری را که نیکاراگوا مجاز بود به بازار داخلی آمریکا صادر نماید، کاهش داد. نیکاراگوا در واکنش به اقدام مذکور، شکایتی را بر مبنای توافقنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) مطرح ساخت. آمریکا به هیچ عنوان سعی نکرد که کمیته حل اختلافات «گات» را متقاعد سازد که اقدام این کشور با «گات» سازگار بوده است بلکه اعلام نمود که ماهیت اختلافات مذکور اساساً سیاسی است تا اقتصادی،

بنابر این ضوابط و مقررات «گات» شامل حال آن نمی‌شود و رسیدگی و بررسی آن براساس مقررات مذکور، موضوعیت ندارد. کمیته حل اختلافات استدلال آمریکا را قاطعانه ردکرد و با توجه به این مسئله که دلایل و انگیزه‌های این اقدام آمریکا بیشتر سیاسی بوده است تا اقتصادی، آن را ناقض ضوابط و مقررات «گات» تلقی نمود. (آمریکا گزارش کمیته مذکور را نپذیرفت و خاطر نشان کرد که این کشور صرفاً حاضر است در چارچوب توافقنامه حل و فصل اختلافات سیاسی بین خود و نیکاراگوا، اقدامات مذکور را متوقف سازد.)

در سال ۱۹۸۵، آمریکا اقدام به تحریم تجاری نیکارگوا نمود. نیکاراگوا نیز شکایت دیگری را براساس «گات» مطرح ساخت. این بار آمریکا به ماده بیست و یکم توافقنامه «گات» متوسل شد و مسائل امنیت ملی خود را به عنوان توجیهی برای اقدام مذکور ذکر نمود. شورای «گات» هیئتی را جهت رسیدگی به شکایت مورد نظر تشکیل داد ولی به این هیئت اجازه نداد تا اعتبار و صحت دلیل آمریکا را مشخص و تعیین نماید. هیئت مذکور اعلام نمود: «تحریمهایی از نوع تحریم وضع شده توسط آمریکا، صرف نظر از اینکه براساس ماده بیست و یکم قابل توجیه باشد یا خیر، مغایر اهداف اساسی گات می‌باشند.»

با اینکه مشخص نیست ضوابط «گات» در مورد جنگ اقتصادی با انگیزه‌های سیاسی، تا چه حد وارد حقوق بین‌الملل شده است، ضوابط مذکور مغایرت و تضاد بین «مکتب حاکمیت کشور» و «مکتب منع قانونی» را برجسته‌تر می‌سازد. در واقع، تضاد و دوگانگی مورد نظر، وجود اختلافات عمیق‌تری را در دیدگاههای موجود پیرامون طبیعت روابط بین کشورها ـ عموماً در حوزه اقتصادی ـ منعکس می‌نماید. جهت گیری رویکرد حاکمیت کشور بر این اساس است که هرکشوری در جستجوی منافع ملی (کمال مطلوب) خود است؛ بدین معناکه طبیعت روابط بین کشورها، اساساً رقابت طلبانه است و جامعه بین‌المللی، در واقع هیچ چیز بیش از مجموعه‌ای از واحدهای مستقل و مجزا نیست. «مکتب منع قانونی» طبیعت روابط بین کشورها را اساساً مشترک و جمعی می‌داند، زیرا معتقد است که یک اقتصاد جهانیِ انسجام یافته و باز، صرفاً می‌تواند از طریق همکاری مشترک به حیات خود ادامه دهد. بنابر این، کشورهای جهان به معنای واقعی کلمه یک جامعه بین‌المللی را تشکیل می‌دهند ـ آنها در اقدامی مشترک و جمعی

به سمت هدفی مشترک، که همانا ایجاد ساختار اقتصادی جهان به شکلی که در آن همه کشورها به لحاظ رشد و موفقیت به بالاترین سطح ممکن دست یابند، حرکت می‌کنند.

نگرشی تاریخی

رویکردهای مذکور در حقوق بین‌الملل در خصوص جنگ اقتصادی ـ و رویکردهای دیگری که به دنبال آنها خواهد آمد ـ همزمان با تحول شرایط تاریخی و حقوقی شکل گرفته‌اند. یکی از مهمترین ویژگیهای شرایط مذکور، تقویت مفهوم بیطرفی در حقوق بین‌الملل بوده است. نقشی که این تحول، در تکامل حقوقِ مربوط به جنگ اقتصادی ایفاء نموده است، با درک تأثیر آن بر روی مناقشه مسلحانه مشخص و روشن می‌گردد ـ این دو موضوع در نظریه‌های حقوقی، ارتباط و وابستگی نزدیکی به یکدیگر دارند.

تحولات مربوط به حقوق بیطرفی، یکی از عوامل مهم در تسریع تحولات مربوط به مناقشه مسلحانه در حقوق بین‌الملل بوده است. حقوق بیطرفی فقط به رفتار و اعمال مربوط به جنگ مربوط می‌شد و ارتباطی با تصمیم و ارادهٔ آغاز جنگ نداشت. با این وجود، حقوق بیطرفی به عنوان تدبیری غیرآشکار و بالفعل بر ضد جنگ عمل نمود؛ بدین ترتیب از طرفی راه انداختن جنگی مؤثر و نتیجه بخش را بسیار دشوار می‌ساخت، و از طرف دیگر باعث ایجاد عواملی خنثی کننده برای سلب انگیزه از کشورهایی که در تدارک جنگ هستند، می‌شد. به عنوان مثال می‌توان به جنگهای انقلاب فرانسه اشاره نمود، که سرآغاز دوران جنگهای تمام عیار بود. در طی این دوره بود که قدرت کشورها، دیگر براساس تعداد نیروهای نظامی که این کشورها وارد میدان جنگ می‌کردند ارزیابی نمی‌شد، بلکه عواملی همچون توانایی جوامع آنها در بسیج منابع علیه دشمنان خود، و همچنین مقاومت مردم این کشورها در برابر سختی‌ها و دشواریهایی که جزء لاینفک چنین نبردهایی بود، جزو عوامل تعیین کننده قدرت یک کشور محسوب می‌شد. از این رو، برای یک کشورِ در حال جنگ، نه تنها در هم شکستن ارتش کشور مقابل در میدان جنگ مهم بود، بلکه توانایی اِعمال محدودیتهای شدید بر روی اقتصاد دشمن نیز، از هر زمان دیگری بیشتر اهمیت یافته بود. حقوق بیطرفی سعی نمود تا از طریق تضمین نمودن ادامه تجارت این

کشورها با کشورهای بیطرف، توانایی و امکان دستیابی کشورهای در حال جنگ را به هدف مذکور، از بین ببرد.

در قرن نوزدهم، هیچ کشوری به اندازه بریتانیای کبیر، معنای ضمنی حقوق بیطرفی را درک نکرد. استراتژی جنگی این کشور بر روی محاصره دریایی دشمنانش استوار بود، تا بدین ترتیب آنان را وادار به تسلیم نماید. تحقق این استراتژی، بستگی تمام به توانایی بریتانیا در پیشگیری از کمک کشورهای بیطرف به دشمنانش داشت. از این رو، بسیاری از صاحب نظران بریتانیایی، خصوصاً در نیروی دریایی، با نگرانی (اگر نگوییم وحشت) نظاره‌گر رشد «حقوق بیطرفی» در قرن نوزدهم بودند. عده‌ای از آنان هشدار دادند که تسلیم بریتانیا در مقابل این تحول حقوقی (که به دلیل برخی ملاحظات نادرست انسان دوستانه صورت می‌گرفت) موجب بی‌خاصیت شدن و عدم کارآیی نیروی دریایی سلطنتی خواهد شد.

جنگ جهانی اول، صحت و درستی دیدگاه صاحب نظران نیروی دریایی انگلستان و عواقب ویرانگر و تکان دهنده آن را به اثبات رساند. این مسئله کاملاً آشکار شد که متفقین نمی‌توانند بدون تجاوز به حقوق کشورهای بیطرف ـ براساس آنچه که در ۱۹۱۴ به عنوان حقوق بیطرفی تلقی می‌شد ـ دست به عملیات جنگی کارآمدی بزنند. این مسئله نیز آشکار شد که حقوق بیطرفی نتوانسته است استحکام لازم را در قرن نوزدهم، جهت جلوگیری از بروز مناقشات مسلحانهٔ فراگیر و گسترده کسب نماید. پس از جنگ، جامعه بین‌المللی تلاش نمود که موانع دقیق و آشکاری را در مقابل بروز جنگ به وجود آورد. امروزه، این استراتژی با اعلام صریح ممنوعیت بکارگیری زور در منشور ملل متحد، به اوج خود رسیده است و با مکانیزم امنیت جمعی منشور ـ که حتی کاربرد نیروی نظامی جهت مقابله با تهدیدات متوجه صلح را نیز دربرمی‌گیرد ـ همراه شده است. نتیجه تأکید منشور ملل متحد بر دو نکته مذکور این بود که برای تمام کشورها این مسئله را پیشاپیش روشن ساخت که بروز جنگ، از این پس به عنوان مسئله‌ای داخلی و خصوصی بین کشورهای متخاصم تلقی نمی‌شود بلکه موضوعی است که به کل جامعه بین‌المللی مربوط می‌شود.

تشابهات موجود بین تحولات حقوق در زمینه مناقشه مسلحانه و تحول دیدگاههای

مربوط به مشروعیت جنگ اقتصادی واقعاً آموزنده است. بدون شک در طی قرن هجدهم و نوزدهم دیدگاه حاکمیت کشور، دیدگاه حاکم و غالب بود. با این وجود، نظرات اقتصاددانان سیاسیِ کلاسیک در دیدگاه بسیاری از افرادی که معتقد بودند جنگ اقتصادی ذاتاً مذموم بوده و باید محدود شود ـ اگر بطور کلی ممنوع نشود ـ متبلور شد. حرکت عمده و اصلی به سمت چنین محدودیتی ـ که همچون حقوق بیطرفی، به دنبال حمایت و حفاظت از منافع کشورهای بیطرف در طی یک مناقشه اقتصادی بود ـ در قالب مخالفت با جنگ اقتصادی ثانویه شکل گرفت.

مخالفت با حقوق بیطرفی و مقاومتی که در مقابل تحرکات موجود علیه جنگ اقتصادی صورت می‌گیرد، نه تنها در اهداف فوری و کوتاه مدت، بلکه در مقاصد دراز مدت و گستردهٔ خود نیز دارای شباهتهایی می‌باشند. همانگونه که حقوق بیطرفی درصدد بود تا از طریق دشوارتر نمودن موفقیتِ در جنگ، از بروز آن جلوگیری نماید، به همان شکل نیز، ضوابطی که علیه جنگ اقتصادی ثانویه وضع شده است حاکی از تلاشی غیرمستقیم جهت کاهش سود و منافعی است که بر اثر اقامه جنگ اقتصادی اولیه بدست می‌آید. در واقع، همانگونه که رشد حقوق بیطرفی در قرن هجدهم و نوزدهم براساس این عقیده استوار شده بود که حقوق باید ترفیع دهنده صلح در ازاء جنگ باشد (که در بحث مورد نظر ما، در حمایت از حقوق بیطرفان در ازاء حقوق کشورهای در حال جنگ ظاهر شده است) می‌توان حدس زد که افزایش نگرانی در مورد حقوق کشورهای بیطرف در طی جنگ اقتصادی، انعکاس و نتیجه یک نظریه مشابه است که عقیده دارد حقوق باید ترفیع دهنده صلح اقتصادی در ازاء جنگ اقتصادی باشد. با این وجود، حقوق بیطرفی (در زمینه جلوگیری از مناقشات مسلحانه) تدبیری نامناسب و ابزاری ناتوان از کار درآمد. همانگونه که قبلاً اشاره شد، تصریح و تأکید منشور ملل متحد بر ممنوعیت مناقشات مسلحانه، علاج قانونی و منطقی برای این کمبود و نارسایی بود. فی‌الواقع می‌توان ممنوعیت مذکور در منشور ملل متحد را به عنوان نقطه اوج و منطقی‌ترین مرحله از حقوقِ مربوط به جنگ مسلحانه ـ در طی تحولات تاریخی آن در طی دو قرن گذشته ـ تلقی نمود. این تحول حاکی از آن است که نقطه اوج و منطقی‌ترین مرحله ازگرایش فعلی در حقوق بین‌الملل در خصوص حمایت از منافع کشورهای بیطرفِ اقتصادی در ازاء کشورهایی که در حال جنگ اقتصادی هستند نیز،

ممنوعیت کامل جنگ اقتصادی خواهد بود.

این نکته که رشد ممنوعیت قانونی در مورد تجاوز مسلحانه الزاماً ممنوعیت مشابهی را در مورد تجاوز و تعرض اقتصادی به دنبال خواهد داشت، مسئله‌ای است که قطعاً جای بحث دارد. به عنوان مثال، ممکن است گفته شود که به هیچ عنوان قانونی علیه جنگ اقتصادی ثانویه وجود ندارد. فی‌الواقع، تاکنون هیچ گونه اعلان قضایی تحکم آمیز و معتبری در مورد چنین قانونی وجود نداشته است. هر چند، به نظر می‌رسد که این دیدگاه از مخالفت یکپارچه با جنگ اقتصادی ثانویه، که در عملکرد دولتها مشاهده می‌شود، غفلت نموده است. به نظر می‌رسد عملکرد دولتها، به همراه ملاحظات اساسی در زمینه رعایت اصل انصاف (که احتمالاً عملکرد دولتها نیز براساس آن بنیان گذاشته شده است) بر وجود قاعده‌ای در حقوق بین‌الملل مبنی بر ممنوعیت جنگ اقتصادی ثانویه دلالت می‌کند.

چنانچه تحریم ثانویه را غیرقانونی فرض کنیم، آیا این الزاماً به معنای آن است که حقوق بین‌الملل، جنگ اقتصادی اولیه را نیز ممنوع خواهد نمود؟ شواهد موجود در حقوق داخلی حاکی از آن است که این امکان وجود دارد که نوعی تمایز بین تحریم اولیه و تحریم ثانویه باقی بماند. به عنوان مثال، قانون کار عموماً اعتصاب ابتدایی و اولیه کارگران علیه کارفرمایان را مجاز می‌داند ولی اعتصاب ثانویه علیه مراکز دیگر را ـ صرفاً به این دلیل که مراکز مذکور مشغول داد و ستد با کارفرمایان آنها هستند ـ قدغن می‌کند. هر چند، مقایسه روابط کارگر و کارفرما با روابط بین‌الملل، مستلزم تغییری اساسی در پیش فرضها خواهد بود. در اکثر کشورهای غربی، به حقِ اعتصاب به عنوان ابزاری حساس و مهم، که کارگر را قادر می‌سازد جایگاه اقتصادی خود را در برابر کارفرمایش بهبود بخشد، می‌نگرند. حقِ اعتصاب نوعی ابزار چانه‌زنی است که در رقابتی کنترل شده برای دستیابی به منابع کمیاب اقتصادی، به کار گرفته می‌شود. در حالی که تحریم اقتصادی تلاشی برای اصلاح و تغییر نوعی از روابط اقتصادی نیست بلکه تلاشی است در جهت ایجاد تغییرات سیاسی. چنین اقدامی، حق یک کشور جهت مداخله در امور سیاسی و داخلی کشوری دیگر را بدیهی فرض نموده است؛ حقی که توسط حقوق بین‌الملل آشکارا انکار شده است. تحریم بین‌المللی ـ برخلاف حق رقابت برای دستیابی به منابع کمیاب اقتصادی ـ نوعی

اقدام خصمانه سیاسی است که به دنبال تجاوز به قلمرو امور مربوط به کشور هدف است. از این رو، به نظر می‌رسد مناسبتر آن باشد که حقوق مربوط به جنگ اقتصادی را با حقوق مربوط به مناقشه مسلحانه مرتبط سازیم تا با قانون کار.

شواهد قابل توجهی در عملکرد دولتها وجود دارد که نشان می‌دهد حتی جنگ اقتصادی اولیه نیز اشتباه و غیرقانونی تلقی می‌شود. مهمترین و برجسته‌ترین آنها عبارت است از گرایش جهانی کشورها، جهت توجیه اقدامات خود در زمینه جنگ اقتصادی، براساس این نظریه که اقدامات آنها واکنشهایی قانونی و مشروع نسبت به برخی سوء رفتارهای کشور هدف است (و نه بر این اساس که اقدامات مذکور فی نفسه قانونی است). امروزه ما شاهدِ اعمال تحریمهای اقتصادی علیه تعدادی از کشورهای جهان هستیم: علیه آفریقای جنوبی به دلیل نظام آپارتاید؛ علیه اوگاندا به دلیل نقض آشکار و گسترده حقوق بشر؛ علیه شوروی به دلیل مداخله در افغانستان؛ علیه ایران به دلیل نقض قانون مصونیت دیپلماتیک؛ علیه لهستان به دلیل سرکوبی مردم کشورش؛ علیه لیبی به اتهام حمایت از تروریسم؛ علیه نیکاراگوا به اتهام انجام اقدامات مخرب علیه همسایگانش؛ و علیه پاناما به اتهام سرکوبی دمکراسی و فعالیت دولت این کشور در قاچاق مواد مخدر. گرایش مذکور در دوران جنگ سرد نیز وجود داشت؛ هر چند در آن دوران طرفهای درگیر اصولاً بروز جنگ اقتصادی فراگیر را ـ برخلاف سیاست محدودتر عدم ارائه اقلامی که دارای مصارف بالقوه نظامی هستند ـ انکار می‌کردند. به عنوان مثال، آمریکا همواره اتخاذ سیاست جنگ اقتصادی علیه بلوک شوروی را ـ حداقل بطور علنی ـ منکر می‌شد.

جالب توجه آنکه کشورهایی که در صدد توجیه عمل تحریم هستند، سعی می‌کنند که آن را در قالب مکتب منع قانونی بیان کنند. به عنوان مثال، کشور تحریم کننده عموماً اقدام خود را تحت عنوان استفاده از حق کشورش در دفاع از خود و یا بهره‌گیری از حقوق خود به عنوان کشورِ در حال جنگ، توجیه می‌کند. حتی کمیساریای کلِ اداره مرکزی تحریم در دمشق در بیاناتی ـ که یادآور استدلال «ولینگتون کو» می‌باشد ـ اظهار داشت «تحریم اقتصادی اسرائیل توسط اعراب، ابزاری مشروع جهت دفاع از خود است، که با حقوق بین‌الملل نیز سازگار است.»

دلیل ارائه شده در خصوص عملکرد دولتها، قطعاً نمی‌تواند به تنهایی تعیین کننده باشد.

ممکن است این بحث مطرح شود که در موارد مذکور، کشورهایی که در حال جنگ اقتصادی بوده‌اند، بیشتر به دنبال مطلع ساختن جهان از انگیزه‌هایشان در زمینه بکارگیری حق حاکمیت ذاتی خود بوده‌اند تا تلاش جهت توجیه قانونی اقداماتشان. با این وجود، هنوز هم بحثِ عملکرد دولتها در انزوا قرار نمی‌گیرد. در واقع، هنگامی که عملکرد دولتها در کنار تعهد حدود ۹۶ کشور عضو «گات» مبنی برخودداری از اعمال تحریمهای اولیه و ثانویه قرار می‌گیرد، می‌تواند زمینه ساز شکل گیری ضابطه‌ای فراگیر در حقوق بین‌الملل در خصوص ممنوعیت جنگ اقتصادی شود. هر چند، هنوز اعلامیه قضایی روشن و غیرقابل انکاری در خصوص تبدیل اصل مذکور به قاعده‌ای حقوقی وجود ندارد، ولی در عین حال امتناعِ آشکار دیوان از پرداختن به این مسئله در پرونده شکایت نیکاراگوا علیه آمریکا (با این استدلال که دیوان فاقد اختیارات و صلاحیت لازم جهت بررسی مشروعیت تحریم تجاری آمریکا براساس «گات» می‌باشد) خود موضوعی درخور توجه است. بنابر این، همچنان لازم است که یک دادگاه واجد صلاحیت در خصوص اهمیت و معنای عملکرد چشمگیر دولتها در این زمنیه، و اعلام ممنوعیت جنگ اقتصادی توسط «گات» اظهار نظر نماید.

نتیجه گیری

هدف این بحث آن بوده است که با طرح رویکردی تاریخی – که در تقابلِ با شیوه و سبک تحلیلی سنتیِ مبتنی بر استدلال می‌باشد ـ تلاش نماید تا بر یکی از معضلات حقوق بین‌الملل معاصر، که همانا مشروعیت جنگ اقتصادی است، فائق آید. جهت گیری روش تحلیلی سنتی، به سمت تشخیص و تعیین ماهیت علم حقوق، و حقوق پذیرفته شده در هر برهه‌ای از زمان است. این روش، معمولاً مستلزم سنجیدن دلایل و استدلالهای موافق و مخالف در مورد دیدگاههای مختلف است. برخلاف آن، روش تاریخیِ استدلال حقوقی تصویری از گرایشات کلی در حقوق را نشان می‌دهد و توجه و تأکید آن بر روی عوامل تعیین کننده‌ای است که تحولات قواعد حقوقی را شکل می‌دهند.

قوت عمده و اصلی رویکرد تاریخی، در تمرکز و تأکید آن بر روی دیدگاههای رقیب در

مورد ماهیت و کارکرد حقوق بین‌الملل است. این بحث آشکار ساخت که تا چه حد دیدگاههای مکاتب فکری مختلف در خصوص موضوع جنگ اقتصادی، براساس ترکیب پیچیده‌ای از عقاید و نظرات بنیان گذاشته شده است. دیدگاه حاکمیت کشور، ریشه در این برداشتِ از جامعه بین‌المللی دارد که جامعه مذکور مجموعه‌ای است از موجودیت‌های (کشورهای) مستقل که هر یک به دنبال کمال مطلوب خود هستند. براساس این دیدگاه، وظیفه و کارکرد حقوق بین‌الملل، تهیه قواعد اساسی در خصوص چگونگی حل و فصل مناقشاتی است که بطور اجتناب ناپذیری در هنگام برخورد و تقابل منافع و حقوق دو کشور با یکدیگر، پدید می‌آیند. بنابر این می‌توان این دیدگاه را، مدل «حل و فصل مناقشات» در حقوق بین‌الملل نام نهاد.

مکتب فکری بیطرفی ـ برخلاف دیدگاه حاکمیت کشور ـ با نگرانیهایش در مورد حمایت از حقوق و منافع طرفهای ثالث در مناقشات اقتصادی، آشکارا جهت‌گیری اجتماعی‌تری دارد. از این دیدگاه، وظیفه و کارکرد حقوق، صرفاً رفع اختلافات موجود بین کشورهای متخاصم نیست، بلکه وظیفه اصلی آن حفظ نظم جامعه بین‌المللی از طریق محدود کردن و محصور کردن تأثیرات چنین مناقشاتی در قلمرو کشورهای متخاصم است.

و بالاخره مکتب منع قانونی با هدفِ از بین بردن و ریشه کن نمودن جنگ اقتصادی از صحنه بین‌المللی، به افقی فراتر از حفظ منافع عمومی جامعه بین‌المللی می‌نگرد. این دیدگاه، به عنوان نتیجه و محصول نظرات فیزیوکراتها و اقتصاد دانان لیبرال کلاسیک، بر روی این عقیده استوار گشته است که روابط اقتصادی بین‌المللی باید براساس ترویج و ترفیع منتها درجهٔ سازگاری و هماهنگیِ بین ملتها شکل گیرد. این عقیده در شکل نوین خود، در قالب حقوق اقتصادی بین‌المللی ـ به عنوان یکی از زیر مجموعه‌های حقوق بین‌الملل ـ گنجانده شده است. از این دیدگاه، حقوق بین‌الملل ـ در آرمانی‌ترین شکل خود ـ ابزاری جهت متحد نمودن و قرار دادن کشورهای جهان در کنار یکدیگر، در مسیر تلاشی مشترک جهت رفاه کل بشریت است.

این بحث کوتاه و گذرا در مورد تحول نظراتِ مربوط به مشروعیت جنگ اقتصادی، در واقع، به نوعی بررسی و مطالعه تحول نظرات موجود دربارهٔ طبیعت و ماهیت حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود. جنگ اقتصادی ـ به عنوان یکی از پدیده‌های روابط بین‌الملل ـ به تنهایی،

فوری‌ترین نگرانی و مشکل بشریت نیست. از دیدگاه حقوق بین‌الملل اهمیت عمدهٔ جنگ اقتصادی، در نقش آن به عنوان محکی برای ارزیابی مراحل مختلف تحول افکار و نظرات ما دربارهٔ طبیعت و هدف حقوق بین‌الملل است. به طور کلی، جهت‌گیری عمومی حقوق بین‌الملل در طی دو قرن گذشته، از توجه خاص و تأکید بر روی مراقبت و کنترل مناقشات، به سمت محدود کردن و به حداقل رساندن، و درنهایت، ریشه کن کردن مناقشات، تغییر نموده است. بر این اساس، آرمان همکاری بین ملتها باید جایگزین مناقشات شود. چنانچه تعبیر و برداشت مذکور از گرایش عمومی حقوق بین‌الملل صحیح باشد، می‌توانیم با جسارت توأم با احتیاط، حدس بزنیم که حرکت عمومی حقوق بین‌الملل به سمت ممنوعیت جنگ اقتصادی است.

منبع

Stephen C. Neff, Economic Warfare in Contemporary International Law: Three Schools of Thought, Evaluated According to an Historical Method, *Stanford Journal of International Law,* Vol. 26, (Fall 1989), PP. 67-92.

مبانی اخلاقی و حقوقی تحریمها

آنتونی داماتو* ترجمهٔ اکبر مهدی زاده روشتی

زمانی که یک افسر پلیس برای تسلیم کردن و دستگیری فردی مجرم و قانون شکن، در حد متعارف به زور متوسل می‌شود. ما برای به زیر سئوال بردن این عمل (استفاده از زور) پلیس هیچ دلیل اخلاقی نمی‌توانیم داشته باشیم. به هر حال، در صورتی که بخواهیم این مثال را در مورد روابط بین‌المللی نیز به کار ببریم، باید بگوییم که هیچگونه «افسر پلیس» مشخصی وجود ندارد چراکه حکومت جهانی وجود ندارد. از این رو، به منظور تجزیه و تحلیل مبانی اخلاقی و حقوقی تحریمها در روابط بین‌الملل ناگزیریم از مرحله‌ای شروع کنیم که در آن هیچگونه حکومت جهانی متمرکز موجودیت ندارد. قبل از هر چیزی ارائه تصویری از دامنه شمول تحریمها ضروری می‌باشد. در گام بعدی باید ببینیم که تحریمها در نظام بین‌المللی چه نقشی ایفا می‌نمایند. نهایتاً؛ به پاره‌ای از ملاحظات حقوقی و اخلاقی به هم پیوسته‌ای خواهیم پرداخت که در دنیای معاصر موجب کارآمدی و تأثیرگذاری تحریمهای به خوبی طراحی شده می‌شوند.

هدف اساسی تحریمها در روابط بین‌الدول این است که در صورت عدم پذیرش خواسته‌های دولت تحریم کننده از جانب دولت تحریم شده، عواقب و هزینه‌های سنگینی فراروی این دولت قرار داده شود. چنین تعریف ساده‌ای دو مقوله را مطرح می‌نماید. این مقولات می‌توانند ما را در تعیین چارچوبی برای بحثمان یاری رسانند. مقوله اوّل با دامنه و طیف تحریمهایی که دولت تحریم کننده می‌تواند اعمال کند مرتبط می‌شود؛ این تحریمها از تحریمهای ملایم گرفته تا تحریمهای قهرآمیز را شامل می‌شود. مقوله دوم به اقدامات مورد دلخواه دولت تحریم شده می‌پردازد. این اقدامات یا شامل اقداماتی هستند که دولت تحریم کننده خواهان انجام آنها از سوی دولت تحریم شده می‌باشد ولی حق قانونی برای طرح چنین

---

* Antony D'amata

تقاضایی را ندارد؛ یا اقداماتی هستند که دولت تحریم شده به موجب حقوق بین‌الملل ناگزیر از انجام آنهاست. این دو مقوله بواسطه مجاری اصول اخلاقی و حقوق بین‌الملل به هم مرتبط می‌شوند.

۱. دامنه و طیف تحریمها

در سال ۱۹۶۳ من و یکی از وکلای سرشناس نیویورک به نام «روبرت وُن مهرن»[1] از سوی «مؤسسه هودسون»[2] مأمور شدیم تا پیرامون آنچه حقوق بین‌الملل درباره موارد توسل به زور (به استثنای جنگ) مقرر می‌دارد. گزارشی را تهیه نماییم. ما به این نتیجه رسیدیم که «اقدامات قهرآمیز»ی که دولتها در روابط بین‌المللی خود به کار می‌برند، شامل طیف قابل ملاحظه‌ای از فعالیتها و اقدامات مختلف می‌شود. ما همچنین دریافتیم که ایدهٔ «زور»[3] مرزهای دقیقی ندارد. به عنوان مثال؛ در این خصوص این سئوالات مطرح می‌شوند که آیا «زور» شامل تهدید به اعمال زور نیز می‌شود. آیا آن بسیج نیروهای داخلی و بدون آنکه ذکری از دولت خاصی به میان آید، را نیز دربرمی‌گیرد؟ با اینکه گزارش نهایی ما به سئوالات زیادی جواب داد ولی سئوالات تازه بی‌شماری را نیز مطرح کرد.

نهایتاً گزارش ما در اختیار «هرمن کان»[4]، تحلیلگر ارشد مؤسسه هودسون قرار گرفت. او ایده‌های ما و نیز بسیاری از ایده‌های خود را در قالب پارادیمی تحت عنوان «نردبان شدت یابی»[5] سازمان داد ... این پارادایم طیف وسیعی از اقداماتی که دولت تحریم کننده قادر به انجام آنهاست را معرفی می‌نماید؛ اقداماتی که برای دولت تحریم شده ناخوشایند و ناگوار می‌باشند ...

نردبان اولیه کان از ۳۷ پله تشکیل شده بود که در بالاترین پله به جنگ ترمو هسته‌ای[6] همه جانبه منتهی می‌شد. کان در پارادیم خود به توصیف مراحلی می‌پردازد که میتوانند به

---

1. Robert Von Mehreh
2. Hudson
3. Force
4. Herman Kahn
5. Escalation Ladder
6. Thermonuclear

مواجهه هسته‌ای منجر شوند. به هر حال، از میان مراحل نردبان کان حداقل ۶ مرحله را به عنوان گزینه‌هایی برای تحریمها می‌توان ذکر کرد. آنچه در ذیل می‌آید خلاصه‌ای از این مراحل است که با ذکر مثالهایی از خودکان تشریح می‌شوند:

ـ اقدامات نمایشی[1]

در گام نخست، دولت تحریم کننده ممکن است به اقدامات نمایشی متعددی دست زند. به عنوان مثال، سفیر خود را برای انجام پاره‌ای مشورتهای طولانی از کشور تحریم شده فرابخواند، مذاکره در مورد موضوعات دیگر را به تأخیر اندازد، معاهده‌ای را لغو نماید، از قطعنامه‌های سازمان ملل بر علیه دولت تحریم شده حمایت کند، شخصی قاطع و سخت‌گیر را جایگزین یکی از مقامات کلیدی کشور نماید، و یا فعالیتهای تبلیغاتی خاصی را برعلیه دولت تحریم شده سازمان دهد.

ـ بیانیه‌ها

در این ارتباط دولت تحریم کننده ممکن است قوانین خاصی را وضع نماید، یا رئیس جمهور آن بیانیه‌ای را منتشر نماید و بدین طریق عزم دولت خود رانشان دهد. دکترین مونروئه مثال بارز چنین بیانیه‌هایی می‌باشد.

ـ نمایش زور

این امکان وجود دارد که دولت تحریم کننده هواپیماها یا کشتی‌های خود را در اطراف کشور تحریم شده به حرکت درآورد، نیروهای ذخیره خود را بسیج نماید، نیروهای نظامی خود را در منطقه خاصی متمرکز نماید، مانورهای نظامی تحریک آمیز برگزار کند، نمایندگان سیاسی دولت تحریم شده را اخراج نماید و نهایتاً، به پرتاب آزمایشی موشکهایی مبادرت ورزد. حتی

---

1. Gestures

ممکن است دولت مزبور بعضی از سناریوهای نبردی نظامی را فاش نماید.

ـ بسیج قابل ملاحظه نیروها

ممکن است دولت تحریم کننده مرخصی نیروهای نظامی خود را لغو نماید، نیروهای ویژه خود را به خدمت فرابخواند و بودجه نظامی‌اش را افزایش دهد.

ـ ایجاد دردسرهای حقوقی

ممکن است دولت تحریم کننده مانع از حمل کالا به دولت تحریم شده یا متحدان آن شود، به محاصره مسالمت آمیز یا قرنطینه کردن بنادر کشور تحریم شده مبادرت ورزد، با استناد به ادّله بهداشتی و زیست محیطی، در نقل و انتقال کالاهای کشور تحریم شده کارشکنی نماید، ذخایر بانکی یا سایر دارایی‌های کشور مزبور و اتباع آن را مسدود یا مصادره کند، یا حتی بعضی از اتباع آن را که در کشور تحریم کننده اقامت دارند، را بازداشت نماید.

ـ ایجاد دردسرهای فیزیکی

این احتمال وجود دارد که کشور تحریم شده توسط هواپیماهای ناشناس بمباران شود، سفارتخانه‌های آن مورد حمله قرار گیرند و به سوی سربازان حفاظت کننده از مرزهای آن تیراندازی شود. همچنین ممکن است دولت تحریم کننده در سطح محدودی به اقدامات شبه نظامی خاصی از قبیل جنگ پارتیزانی، سرقت مسلحانه دریایی، خرابکاری، ترور، ایجاد کمین‌های نظامی یا حملات مرزی متوسل شود. به علاوه، دولت تحریم کننده می‌تواند تعداد عملیاتهای اطلاعاتی ـ تجسسی خود را در خاک دولت تحریم شده افزایش دهد و هواپیماهای خود را در قلمرو هوایی آن کشور به پرواز درآورد.

متعاقب وقوع حوادثی از قبیل پایان یافتن جنگ سرد، بی‌اعتبار شدن کمونیزم، انقلاب سرمایه داری و توقعات فزاینده ملل دنیا در خصوص پیشرفت و رفاه اقتصادی، مطمئناً قسمت

عمده‌ای از محتوای پارادایم هرمن متحول شده است و از این به بعد در اِعمال تحریمها گزینه‌های اقتصای جایگزین گزینه‌های نظامی خواهند شد ...

۲. اقدامات مطلوب برای دولت تحریم شده

الف) اقدامات اختیاری[1]

ترغیب دولت مورد تحریم به انجام دادن کاری که در حوزهٔ صلاحیت و اختیار آن قرار دارد ـ به عبارت دیگر، کاری که حقوق بین‌الملل ملزم نکرده است ـ یکی از اولویتهای دیپلماسی روزمره محسوب می‌شود. ممکن است شما از دولت مورد تحریم بخواهید که به یکی از قطعنامه‌های معوّق سازمان ملل رأی دهد، یا از او بخواهید تا موافقت نامه‌ای را امضاء نماید و از این طریق امکان حمایت شما از دارایی‌های معنوی و فکری‌تان را فراهم آورد، یا حتی از کشور مزبور بخواهید تا از جانب شما در مورد کشوری ثالث اِعمال نفوذ نماید. [به هر حال]، اقداماتی که شما برای ترغیب دولت مورد نظرتان برای انجام چنین کارهایی انجام می‌دهید را معمولاً نمی‌توان «تحریم» نامید. ایدهٔ تحریم به آن دسته از مجازاتهایی اطلاق می‌شود که در مورد شخصی که نرم یا قاعده‌ای قانونی را نقض کرده باشد. اِعمال می‌شوند.

همانطوری که «لوئیس هنگین»[2] نیز به دفعات اظهار داشته است، «تقریباً همه ملل دنیا کلیه اصول حقوق بین‌الملل و تعهداتشان را تقریباً همیشه رعایت می‌کنند». بدین ترتیب، می‌توان گفت که تحریمها در موارد بسیار نادر و تنها در شرایطی که دولتی حقوق بین‌الملل را نقض کرده باشد، اعمال می‌شوند. به این دلیل باید این نکته را مد نظر داشته باشیم که روابط خارجی روزمره دولتها حاصل تحریکات و انگیزه‌های دیپلماتیکی است که اتهامات و ادعاهای مربوط به نقض حقوق بین‌الملل از جانب دولتی را دربر نمی‌گیرند.

---

1. Discretionary

2. Louis Henkin

ب) اقدامات الزام آور قانونی[1]

در ادامه بحثمان پیرامون «تحریمها»، تمرکز مطالعاتی ما بر روی دولتهای تحریم شده‌ای خواهد بود که یا در راستای نقض حقوق بین‌الملل گام برمی‌دارند یا نمی‌توانند به نحوی که حقوق بین‌الملل مقرر داشته است، رفتار نمایند. قصور و ناتوانی در داشتن رفتاری مطابق معیارهای حقوق بین‌الملل کمتر از حرکت در راستای نقض حقوق مزبور شایع است ولی به هر حال اتفاق می‌افتد. به عنوان مثال، در صورتی که نیروهای انتظامی دولتی نتوانند از دیپلماتهای خارجی به خوبی حمایت نمایند و در نتیجه اتباع دولت مزبور به آنها صدمه بزنند، در این صورت دولت مزبور مطابق معیارهای حقوق بین‌الملل رفتار نکرده است ما در ادامهٔ نوشتار حاضر با هر دو رفتار دولت مورد تحریم (اقدام در راستای نقض حقوق بین‌الملل و قصور در داشتن رفتاری مطابق با معیارهای حقوق بین‌الملل) به صورت همسان برخورد خواهیم کرد.

به منظور احراز شناختی از نقش تحریمها و مجازاتها در روابط بین‌الملل بایستی از زمینه‌ای ساده و روشن ـ نقش آنها در یک دولت واحد ـ شروع نماییم. اگر دولتی به حدّی پیشرفت کرده باشد که از حکومت مرکزی مستقلی برخوردار باشد، در آن صورت دولت مزبور نقش اعمال تحریم و مجازات را در انحصار خود خواهد گرفت. دولت مزبور قوانینی را برای شهروندانش و نیز برای اشخاص حقوقی وضع خواهد کرد و آنها را به اطاعت از این قوانین وادار خواهد کرد ـ این قوانین شامل اساسنامه‌ها، سوابق حقوقی، قوانین و مقررات اداری، و دستورات قانون اساسی می‌شوند. در چنین کشوری «تحریمها» صرفاً مواردی از قبیل جرایم کیفری و مدنی، مجازاتها، جریمه‌ها، مصادره و توقیف اموال را دربرمی‌گیرند و از طریق نظام قضایی کشور مزبور به اجرا درمی‌آیند. در واقع، دولت تنها مجری تحریم و اعمال مجازات است؛ دولت مزبور به شهروندانش گوشزد می‌کند که آنها حق وضع و اجرای قوانین را ندارند. در حقیقت، در انحصار گرفتن اعمال قوانین توسط دولت به قدری برای ایدهٔ یک «دولت» جنبهٔ حیاتی دارد که تقریباً جوهرهٔ تعریف آن را تشکیل می‌دهد:

---

1. Legally Obligatory Acts

«دولت»، پدیده‌ای است که وظیفه و نقش اعمال مجازات را در انحصار خویش می‌گیرد.

به هر حال، از لحاظ واژه شناختی ما معمولاً به مجازاتهایی که یک دولت درمورد شهروندان و اشخاص حقوقی اعمال می‌کند، اصطلاح «تحریم» اطلاق نمی‌کنیم. اگر ملل دنیا مجبور می‌شدند تا اختیارات خود را به یک حکومت مرکزی جهانی واگذار کنند، در آن صوت احتمالاً اصطلاح «تحریم» نیز از اعتبار می‌افتاد. ما صرفاً پیرامون اختیارات و توانایی «حکومت جهانی» برای اعمال قوانینی برعلیه کشورها، اشخاص حقیقی و حقوقی متمرّد و متخلف بحث خواهیم کرد.

در این قسمت از نوشتار حاضر اجازه دهید تا روشی غیرمتعارف برای نگرش به حقوق بین‌الملل را معرفی نماییم. در ذهن خود حکومتی جهانی و مللی که از قوانین آن پیروی می‌نمایند را مجسم نمایید. حال حکومت جهانی را از ذهن خود پاک نمایید. آنچه اتفاق می‌افتد این است که دیگر مرجعی برای در انحصار گرفتن نقش و وظیفه اعمال تحریمها وجود ندارد. فرآیند اعمال تحریم و مجازات در بین تک تک ملتها تقسیم می‌شود.

ممکن است مطالب فوق به منزلهٔ نوعی ایدآلیسم افلاطونی مورد انتقاد قرار گیرند - اینکه چنین قانونی حتی در صورت فقدان یک قدرت فائقهٔ مرکزی نیز وجود دارد.

من تا حدی با استعانت از یافته‌های نظریه عمومی سیستمها از مواضع خودم دفاع خواهم کرد. برای مجموعه مللی که ما آنها را نظام یا جامعهٔ بین‌المللی می‌نامیم، مهمترین اولویت جلوگیری از وقوع جنگ است. یک نظام، نوعی پدیدهٔ ارگانیک محسوب می‌شود و اجزای آن به نحوی به تعامل با یکدیگر می‌پردازند که نهایتاً ثبات نظام را حفظ و تقویت نمایند. جنگ پدیده‌ای شدیداً بی‌ثبات کننده و تعادل زدا است.

همزمان با ظهور دولتهای ملی قوانین پیچیده‌ای نیز برای کاهش اختلافات آنها و در نتیجه کاهش مخاطرات ناشی از وقوع جنگ یا تخفیف شدت جنگها وضع شد. در این معنی، برای یافتهٔ تجربی ما مبنی بر اینکه نظام بین‌الملل در راستای جلوگیری از وقوع عدم تعادل ناشی از جنگ سعی می‌کند، حقوق بین‌الملل جنبه‌ای بنیادین و طبیعی محسوب می‌شود.

بنابر این، تصویر اولیه‌ای که من از روابط بین‌الملل ارائه دادم با تصویری که در گذشته دانشمندان واقع گرایی همچون مورگنتا ارائه داده‌اند مغایرت دارد. من با این باور آنها که دولتها در محیطی جنگل گونه زندگی می‌کنند و نیز با ایدهٔ «جنگ همه بر علیه همه» هابز موافق نیستم. من همچنین معتقد نیستم که حقوق بین‌الملل هر از گاهی برای پرداختن به معضلات خاصی مطرح می‌شود، هر چند که حقوق مزبور شکننده می‌باشد و براحتی توسط کشورهایی که در صدد توسل به زور برمی‌آیند زیر پا گذاشته می‌شود. برعکس، دیدگاه من نسبت به روابط بین‌الملل خوش بینانه است: به نظر من نظام بین‌الملل اساساً نظامی است که در صلح به سر می‌برد و هشیارانه تلاش می‌کند تا از جنگ اجتناب نماید. وقوع جنگ نشانه‌ای از در هم‌ریختگی موقت نظام می‌باشد، لذا نظام سریعاً درصدد برمی‌آید تا گسستگی‌هایی که موجب جنگ شده‌اند را مرمت نماید و قواعد موجود را به نحوی تنقیح و اصلاح نماید که دولتها در آینده نیز اگر در وضعیت مشابهی قرار گیرند از جنگ اجتناب کنند.

اهمیتی که در متون تاریخی به جنگها داده شده صرفاً ساخته و پرداختهٔ تاریخدانانی بوده که به دنبال مطالب جالبی برای نوشتن بوده‌اند. در طول تاریخ بین همهٔ جنگها دوره‌های طولانی صلح نیز وجود داشته است. برای تأئید مطلب ذکر مجدد مشاهدات پروفسور هنگین خالی از لطف نیست. وی می‌گوید: تقریباً کلیه ملتها در طول اعصار با همدیگر در صلح به سر برده‌اند.

تعادل سیستمیک بوسیلهٔ مجموعهٔ وسیعی از قواعد و قوانین که اصطلاحاً «حقوق بین‌الملل» می‌نامیم، حاصل میشود. در طول زمان، برای ارائه تعریفی از «دولت» و اینکه دولت چه می‌باشد، قواعد و حقوق مزبور مؤثر بوده‌اند. دلیل این امر آن است که دولتهای جدیدی که پا به عرصهٔ حیات می‌گذارند وارث کلیه خصوصیاتی هستند که حقوق بین‌الملل برای هر دولتی قائل می‌شود ـ برای مثال، مصونیت مرزهای آن؛ حق اعزام و پذیرش سفرایی که از مصونیت دیپلماتیک بهره‌مندند؛ حق داشتن سهم در عرصه‌های مشترک جهانی (دریاهای آزاد، فضای مافوق دریای آزاد، فضای بیرونی)؛ دریای سرزمینی و منطقه حائل و منطقهٔ انحصاری اقتصادی؛ آن دسته از قوانین بی‌طرفی که در صورت وقوع جنگ بین همسایگان یک دولت جدید بتوانند از

آن حمایت کنند، و غیره. تعیین و تشریح چنین حقوق و قوانینی امکان بروز اختلاف و درگیری در بین دولتها را کاهش می‌دهد: برای مثال، یک دولت می‌تواند کشتی‌های ماهیگیری خود را روانهٔ دریاهای آزاد نماید بدون آنکه برای تأمین امنیت آنها در برابر کشتی‌های جنگی کشورهای دیگر به اعزام کشتی‌های جنگی محافظ نیازی داشته باشد. زمانی که یک دولت جدید پا به عرصهٔ وجود می‌گذارد براساس حقوق بین‌الملل به این نکته به خوبی واقف است که صاحب چه چیزهایی هست و از چه حقوقی برخوردار می‌باشد.

۳. مبانی حقوقی و اخلاقی تحریمها

الف) اجرای قوانین اولیه

به منظور جلوگیری از ایجاد اختلاف درمیان اعضای هرگونه گروه اجتماعی وجود پاره‌ای قوانین پایه‌ای ضرورت دارد. این قوانین برای مدت زمان خاصی کارایی دارند و بزودی روشن می‌شود که آنچه ضرورت دارد تعیین روشی برای اعمال قوانین مزبور است، به نحوی که افراد ناهنجار و متخلف از آنها سوء استفاده ننمایند ...

در روزهای آغازین شکل گیری قواعد حقوق بین‌الملل، رعایت قواعد مزبور جنبهٔ اختیاری و داوطلبانه داشت. معمولاً صرف نیاز به جلوگیری از اختلاف در میان دولتها۷ برای وادار کردن آنها به اطاعت از قواعد مزبور کافی بود. این امر با این تصور توأم شده بود که بیشتر قواعد حقوق بین‌الملل در راستای منافع ملی دولتها قرار دارند، بدین معنی که بذرهای حقوق بین‌الملل در خاکی حاصلخیز کاشته شده‌اند. اما بزودی دولتها دریافتند که برخی قواعد خاص حقوق بین‌الملل با منافع مورد تصور آنها مغایرت دارد ـ شاید دلیل این امر آن بود که منافع دولت مزبور متحول شده بود بطوری که قاعده‌ای که قبلاً خوش آیند بود در حال حاضر مطلوبیت خود را از دست داده بود. بدین ترتیب، دولت مزبور براحتی قاعدهٔ فوق را زیر پا می‌گذاشت و با این کار خود، دولتهای همسایه را متضرر می‌نمود. نظام بین‌الملل اولیه برای اجتناب از وقوع سریع عدم تعادل به رویه‌ای مجازات کننده احتیاج داشت تا بدین طریق از

قواعد خویش پاسداری نماید. اما برای این کار هیچگونه قدرت فائقه مرکزی ـ حکومت جهانی ـ وجود نداشت. از این رو، دولتها هیچ چارهٔ دیگری جز اینکه خود قواعد مزبور را اعمال کنند، نداشتند.

بنابر این، همزمان با این تحول، حقوق بین‌الملل نیز مجموعه‌ای از قواعد اولیهٔ حاکم بر رفتار دولتها و قواعد ثانویهٔ ناظر بر اجرای قواعد اولیه را بسط و تکامل داد. قواعد ثانویه را می‌توان در قالب اصطلاح «تناسب»[1] خلاصه نمود. تعادل سیستماتیک در صورتی به بهترین وجه حفظ می‌شود که اقدامات مربوط به اجرای قواعد حقوق بین‌الملل با شدت نقض قواعد اولیه تناسب داشته باشند. در صورتی که اقدامات مزبور فراتر از حد معمول باشند و تا حد «زور بیش از حد»[2] پیش بروند، در آن صورت این اقدامات شرایط فعلی رامتحول کرده و بکارگیری زور تلافی جویانه را موجب خواهند شد. از آنجاکه دولتها بخوبی بر این نکته واقفند که زور و تلافی سریعاً می‌توانند به جنگ مبدل شوند و از آنجاکه جنگ بی‌ثبات کننده‌ترین نیرو در نظام بین‌المللی است. فلذا در طول تاریخ اقدامات مرتبط با اجرای قواعد حقوق بین‌الملل با ظرافت خاصی درجه بندی شده‌اند. در طول سالها «تهدیدات» و «اقدامات نمایشی» دیپلماتیک به دقت مورد تنقیح و پیرایش قرار گرفته‌اند.

در مثالهایی که هرمن کان در نردبان[3] خود استفاده کرده چنان ظرافت و دقتی وجود ندارد. البته کان یک حقوق دادن بین‌المللی نبود. اگر او حقوق دان بود بایستی این نکته را می‌دانست که «الغاء یک معاهده» در نخستین پلهٔ نردبان قرار می‌گیرد. الغاء یک معاهده اقدامی شدیداً بی‌ثبات کننده است، چراکه این امر می‌تواند کل شبکهٔ معاهدات را تضعیف نماید. در طول دورهٔ جنگ سرد هیچکدام از دو ابرقدرت شوروی و آمریکا حتی ایدهٔ لغو معاهده‌ای را مطرح نکردند. دو کشور یاد شده در طول بحران موشکی کوبا تا سرحد جنگ اتمی پیش رفتند اما هیچ یک از لغو معاهدات سخنی به میان نیاوردند. در طول جنگ سرد، هم ایالات متحده و هم اتحاد شوروی با

1. Proportionality
2. Excessive Force
3. Ladder

دقت هر چه تمامتر مفاد معاهدات جاری بین دو ابرقدرت را رعایت کردند.

اگر «الغاء یک معاهده» به پلهٔ بالایی نردبان هرمن کان تعلق داشته باشد، مسدود کردن حسابهای بانکی دولت مورد تحریم به پله پایینی تعلق دارد. مورد اخیر چنین حالتی در سال ۱۹۷۸ زمانی اتفاق افتاد که ایران ۵۰ نفر از پرسنل دیپلماتیک سفارت آمریکا را به گروگان گرفت. در طول تاریخ ثبت شدهٔ بشری این اقدام ایران در نوع خود بی‌نظیر بود؛ این اقدام نقض آشکار یکی از قواعد اولیه حقوق بین‌المللی، یعنی قاعدهٔ مصونیت دیپلماتیک بود. پاسخ اولیه ایالات متحده در قبال این اقدام دقیقاً با لطمات وارده متناسب بود: تلافی این اقدام از طریق زندانی کردن مقامات دیپلماتیک و کنسولی ایران در آمریکا. اما ایالات متحده بزودی دریافت که حکومت آیت‌ا... خمینی [ره] حساسیت چندانی نسبت به سرنوشت سفرای ایران ـ به دلیل همکاری آنها با شاه ـ ندارد. در حقیقت، تصمیم ایران در نقض حقوق بین‌الملل و زندانی کردن پرسنل دیپلماتیک آمریکا، احتمالاً شامل راه حلی برای «قربانی کردن» دیپلماتهای ایرانی نیز بوده است. برعکس، ایالات متحده با مسدود کردن حدود ۱۳ میلیاد دلار از سپرده‌های ایران در نزد بانکهای آمریکا و بانکهای اروپایی تحت نفوذ یا کنترل آمریکا، مقامات ایران را دچار شگفتی کرد. این مبلغ به مراتب بیشتر از ارزشی که حکومت ایران برای حیات ۵۰ نفر تعیین کرد، بود؛ سرانجام گروگانهای آمریکایی سالم به خانه‌هایشان برگشتند، ولی حسابهای ایران همچنان مسدود باقی ماندند.

ب) جنبه اخلاقی تحریمها[1]

امروزه بطور فزاینده‌ای از تحریمهای جامع علیه دولتهایی که هنجارهای بین‌المللی را در سطح داخلی زیر پا می‌گذارند، استفاده می‌شود. تحریمهای تجاری وسیعی که برعلیه رودزیا و آفریقای جنوبی اعمال می‌شد، نشانگر تغییر نگرش جامعهٔ بین‌المللی نسبت به نظام آپارتاید که در داخل کشورهای مزبور اعمال می‌شد بود. تحریم تسلیحاتی اخیر برعلیه بوسنی، و نیز

1. The Morality of Sanctions

تحریمهای تجاری برعلیه صربستان و مونته نگرو، عکس‌العملهای جامعهٔ بین‌المللی در قبال جنگ داخلی یوگسلاوی سابق می‌باشند. در طول ۶۰ سال گذشته تحول مهمی روی داده است. در دهۀ ۱۹۳۰، ژوزف استالین با قتل عام ۲۰ میلیون تن از شهروندان شوروی ـ بزرگترین قتل عام تاریخ ـ به قدرت دست یافت. درآن زمان جامعهٔ بین‌المللی به این تصفیه خونین کاملاً به عنوان یک مسئله داخلی می‌نگریست. اما در حال حاضر گسترش و همه گیر شدن «حقوق بشر» بدین معنی است که جامعهٔ بین‌المللی مایل است در مقابل دولتی که حقوق شهروندان خود در داخل مرزهایش را رعایت نمی‌کند، اقدامات جدی اتخاذ نماید.

این تحول مهم عنصر اخلاقی جدیدی را در فرایند تحریمهای بین‌المللی وارد کرده است. همانطوری که قبلاً نیز اشاره شد، اصول اخلاقی پیشین وظیفهٔ حفظ ثبات سیستمیک را برعهده داشتند. این امر صرفاً به این دلیل «اخلاقی» محسوب می‌شد که جنگها غیراخلاقی هستند؛ در حقیقت، جنگ بدترین نوع تعدی به اصول اخلاقی است، مخصوصاً به این دلیل که در قرن حاضر جنگها شهروندان بی‌گناه را مورد هدف قرار داده‌اند. با این حال، جنگها اموری خارجی محسوب می‌شوند. رفتار یک دولت با شهروندانش در داخل مرزهای ملی، از نظر فیزیکی عاملی بی‌ثبات کننده درنظام بین‌المللی محسوب نمی‌شود ـ چنین اظهار نظری خواهان عدم مقاومت بین‌المللی در قبال تصفیه حساب خونین استالنیستی و دیگر قتل عامهای مخوف قرن ۲۰ می‌باشد.

شکی نیست که در سالهای اخیر بسیج احساسات عمومی در ورای تحریمها انگیزهٔ زیادی را برای اعمال آنها فراهم می‌آورد. در حقیقت اگر این احساسات وجود نداشت، نمی‌توانستیم دلایل حساسیت حکومتها در قبال اقدامات داخلی همدیگر را تبیین نمائیم. اگر حکومتها به حال خودشان رها می‌شدند، احتمالاً به همان صورتی که دربرابر تصفیه حسابهای خونین استالین در دهۀ ۱۹۳۰ وارد و گاههای مرگ هیتلر در طول جنگ جهانی دوم عکس‌العمل نشان دادند، در برابر آپارتاید در آفریقای جنوبی و اقدامات غیراخلاقی در یوگسلاوی سابق نیز با بی‌تفاوتی برخورد می‌کردند.

کشورهایی که از سنن دموکراتیک قوی و نیز شبکه‌های وسیع تلویزیونی برخوردارند در

خط مقدم هدایت جامعهٔ بین‌المللی در راستای اعمال تحریم و مجازات بر علیه کشورهای نقض کننده حقوق بشر قرار دارند. هیچ چیزی به اندازه نیروی فوق‌العادهٔ تلویزیون توانایی برانگیختن احساسات اخلاقی ابناء بشر برای حمایت از افراد تحت ستم در سرزمینهای دیگر ر انداشته است.

با آنکه سازمان ملل در اعمال تحریمهای بین‌المللی برعلیه کشوری خاص کارنامه‌ای درخشان داشته، اما با این حال من مطمئن نیستم که این سازمان نقش رهبری را ایفا کرده باشد. سازمان ملل نیز همانند دادگاه جهانی بازگشتی به عصر ماقبل حقوق بشر می‌باشد. اعضای این سازمان دولتها هستند و نه مردم. موقعی که نمایندگان دولتها به هم می‌رسند تنها چیزی که دربارهٔ آن توافق دارند این است که در کار همدیگر مداخله نکنند. به نظر می‌رسد قاعدهٔ حاکم درمیان آنها این باشد که «اگر شما در امور داخلی ما دخالت نکنید، ما هم در امور داخلی شما دخالت نخواهیم کرد». در هر حال، این جمله‌ای است که انتظار می‌رود سفرای دولتها به همدیگر گوشزد نمایند. نتیجهٔ چنین کاری این می‌شود که اگر دولتی حقوق شهروندان خود را در داخل مرزهای خود نقض نماید، دولتهای دیگر در قبال اعمال تحریم و مجازات علیه کشور مزبور روی خوش نشان نمی‌دهند. با آنکه با تحریک مناسب احساسات عمومی بین‌المللی می‌توان به این نگرش منفی و تنفر نهادین دولتها غلبه نمود، با این حال در جهان امروز این مکانیسم بازدارنده‌ای در قبال تحقق حقوق بشر محسوب نمی‌شود. به همین دلیل است که من با پیشنهادات اخیر مبنی بر افزایش تعداد اعضای شورای امنیت مخالف هستم. به نظر من، افزایش تعداد اعضای این شورا می‌تواند به تضعیف اجماع نظر موجود پیرامون اصول اخلاقی منجر شود.

با آنکه در سالهای اخیر تحریمها عمدتاً بر علیه کشورهایی که به کارهای غیرعقلایی و خلاف مبادرت کرده‌اند، اعمال شده، با این حال این فرض هم درست نیست که اصول اخلاقی همیشه برله دولت تحریم کننده و برعلیه دولت تحریم شده قرار دارند. رابطهٔ اصول اخلاقی با حقوق رابطه‌ای عارضی و مشروط می‌باشد و نه رابطه‌ای ضروری. از حقوق می‌توان در جهت خدمت به اصول اخلاقی کاذب و دروغین استفاده کرد، همانگونه که این امر در آلمان نازی و

رژیم آپارتاید آفریقای جنوبی اتفاق افتاد.

مطمئناً ما ناگزیریم در مقابل امکان تبدیل انگیزهٔ بین‌المللی برای اعمال تحریم بر علیه دولتهای ناقض حقوق بین‌الملل به عقیدهٔ جزم مردمی مبنی بر اینکه تحریمها مکانیسمهایی برای اعمال معیارهای اخلاقی ابناء بشر هستند، هوشیاری خود را حفظ کنیم. اما حفظ هوشیاری در مورد تحریمها با مخالفت با آنها یکسان نیست. تا زمانی که حرکت تاریخی خوبی در راستای اعمال تحریمها علیه ناقضان حقوق بشر وجود ندارد، جامعهٔ بین‌المللی بایستی با آرامی و احتیاط گام بردارد. به درجه‌ای که احساسات اخلاقی با ایدهٔ اعمال حقوق بین‌المللی از طریق تحرمیها بیشتر عجین شوند، به همان اندازه استفاده از تحریمها برای مقاصد شوم مشکل‌تر خواهد شد.

نتیجه گیری

مهمترین نکته‌ای که بایستی در خصوص تحریمها بدانیم این نیست که آنها چه می‌باشند، بلکه این است که به چه نحوی با آنها برخورد می‌شود. هرگونه اقدام ناخوش آیند (فیزیکی یا ذهنی) که در مورد شخص یا دولت خاصی اعمال می‌شود را نمی‌توان تحریم نامید. اگر این تصور بوجود آید که در تحمیل اقدام ناخوشایند مزبور شما شروع کنندهٔ تعدی هستنید، در آن صورت نمی‌توان به آن اقدام عنوان «تحریم» اطلاق کرد. برای این که چنان اقدامی تحریم نامیده شود باید این تصور بوجود آید که شما اقدام ناخوش آیند مزبور را به عنوان پاسخ مناسبی در قبال اقدام ناخوشایندی که به ناحق به شمال تحمیل شده، اعمال کرده‌اید. نظامهای حقوقی داخلی چنین تمایزی را به خوبی مشخص می‌نمایند. با اینکه این احتمال وجود دارد که افراد آغازگر عملی ناخوشایند باشند، ولی نیروهای پلیس (و مقامات دیگر) مسئولیت اعمال مجازاتها را برعهده دارند. هر چند در روابط بین‌الملل چنین تمایزی واضح نیست، ولی به هر حال وجود دارد. بدون آن هیچگونه نظم بین‌المللی و هیچگونه حقوق بین‌المللی وجود نخواهد داشت. من هر چه به آینده می‌نگرم این ظن در من تقویت می‌شود که با آنکه تمایز بین تجاوز و تحریمها برای همیشه باقی خواهد ماند ولی تحریمها کمتر «قابل مشاهده» خواهند بود. به نظر

من، در آینده تحریمها به طور فزاینده‌ای جنبهٔ اقتصادی خواهند داشت تا نظامی. و تحریمهای اقتصادی نیز بیشتر نامحسوس خواهند بود.

یک مثال بارز برای نکتهٔ فوق‌الذکر (نامحسوس شدن فزایندهٔ تحریمها) روابط تجاری دو جانبه آمریکا و چین در حال حاضر (بهار ۱۹۹۵) می‌باشد. حال منظورم را در قالب یک عبارت کلی بیان می‌کنم ـ هدف من این است که مثالی مفهومی ارائه دهم و الزاماً به دنبال انعکاس همهٔ جزئیات وضعیت فعلی نیستم. به طور کلی باید بگویم که ایالات متحده از چین دو خواستهٔ عمده دارد: عدم استفادهٔ غیرمجاز چین از دارایی‌های فکری و معنوی آمریکا (فیلمها، کتب، برنامه‌های تلویزیونی، و نوارها یا دیسکهای ضبط شده)، و بهبود وضعیت حقوق بشر در چین. اینها خواسته‌های متقابل و دو جانبه نیستند (چینی‌ها استدلال می‌کنند که دارایی‌های فکری و معنوی آنها مورد سرقت آمریکایی‌ها قرار می‌گیرد، و همچنین استدلال می‌کنند که مردم آمریکا باید از استاندارد بالایی از حقوق بشر برخوردار شوند). بنابر این وضعیت موجود به سادگی بواسطهٔ معاهده قابل حل و فصل نمی‌باشد (بدین معنی که دو کشور نسبت به عدم سرقت ادبی و بهبود وضعیت حقوق بشر توافق نمایند). بلکه وضعیت مزبور زمینه‌ای مساعد را برای اعمال تحریم برعلیه چین از سوی آمریکا فراهم کرده است. اعمال تحریمهای قهرآمیز (نظامی) امکان ندارد. اما ایالات متحده می‌تواند در برابر واردات کالاهای چینی موانع تعرفه‌ای برقرارنماید. بنابر این، در چنین حوزه‌ای تحریمها اعمال می‌شوند.

اما این نکته را بایستی مد نظر داشت که محدودیتهای ذاتی خاصی فرا روی چنین تحریم‌های قرار دارند. اولاً در صورتی که شما بخواهید تعرفه‌ها را بیش از حد افزایش دهید، دراین صورت کلیه مناسبات تجاری بین کشورها را قطع خواهید کرد. این امر می‌تواند به سرعت به پایان ارتباطات بین دو کشور و متعاقب آن تشدید خط مشی‌های ناخوش آیند چین منجر شود. ثانیاً، افزایش تعرفه‌ها در یک بازار جهانی به هم پیوسته می‌تواند به دلالی کالاهای چینی از سوی ملل دیگر (واردات و بعد صادرات آن به ایالات متحده) منجر شود. ثالثاً در حال حاضر، درجه خاصی از روابط دو جانبه تعرفه‌ای بین دو کشور وجود دارد. با آنکه چین بیش از آنکه از آمریکا کالا وارد کند به این کشور صادر می‌نماید، با این حال شرکتهای آمریکایی مشتاقانه

مترصد افزایش صادراتشان به بازارهای وسیع چین می‌باشند.

بنابر این، تعدیل ظریف محدودیتهای تعرفه‌ای ضرورت دارد ـ حکومت آمریکا ناگزیر است با همان ظرافتی که یک موسیقیدان ماهر ویولن می‌نوازد، بازی تعرفه‌ها را در برابر چین به نمایش بگذارد. به این ترتیب، تنها بخش ناچیزی از تهدیدات متقابل و حرکات نمایشی و ژست‌هایی که بین دو کشور رواج دارد، در رسانه‌های گروهی منعکس می‌شوند. به علاوه، وضعیت مزبور را با ذکر بازی سیاسی کلاسیک بهتر می‌توان توصیف کرد ـ کشور اول به ابتکار خود و به تنهایی کاری را انجام می‌دهد، که کشور دوم خواستار آن است، اما نمی‌گوید که چنان کاری را در واکنش به تهدیدات کشور دوم انجام داده است، در حالی که، در مقابل کشور دوم از لحاظ دیپلماتیک به اندازهٔ کافی صبور است و ادعا نمی‌کند که تهدیدات آن تصمیم کشور اول را موجب شده است. در این خصوص، پروسهٔ تحریمها برای مردم غیرمحسوس‌تر می‌شود.

اما اگر تماشاگران نتوانند آنچه را اتفاق می‌افتد ببینند، بازیگران آن را به خوبی درک می‌نمایند. من مطمئن هستم که هر چه ابعاد موضوع تحریمها بیشتر آشکار می‌شود، مقامات آمریکایی و چینی درگیر دراین خصوص با دقت بیشتری آن را محاسبه و کنترل می‌نمایند. بهترین کاری که ما ـ به عنوان افرادی که علاقمند به فهم روابط بین‌الملل هستند ـ می‌توانیم انجام دهیم این است که بدانیم این بازی هر چقدر هم غیرمحسوس باشد، باز همان بازی قدیمی است. مثل همیشه این بازی شامل یک متجاوز و یک تحریم کننده است، حتی با آنکه در خصوص موضوعات مختلف بازیگران جای خود را عوض می‌کنند. با وجودی که ما به عنوان تماشاچی از نعمت مشاهدهٔ بازی به همان صورتی که می‌گذرد محروم هستیم، با این حال اگر بدانیم که دنبال چه می‌باشیم می‌توانیم آثار حرکات بازیگران را ببینیم و حساب کار خود را هم در دست داشته باشیم.

منبع

Antony D'Amato, "The Moral and Legal Basis For Sanctions", *The Fletcher Forum,* (Summer/Fall 1995), P.P. 19-3-.

جنبه‌های اخلاقی تحریم در حقوق بین‌الملل

دکتر هانس کوشلر[1] ترجمهٔ علی اکبر رضایی

منشور سازمان ملل، بدون استفاده از واژهٔ «تحریم» اقدامات اقتصادی و دیگر اقدامات غیرنظامی برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی را در ماده ۴۱ مندرج می‌نماید. اینها اقدامات قهری و اجباری برای همهٔ کشورهای عضو، از طریقی که توسط فصل هفت منشور بر حسب تأمین صلح تصریح شده است، می‌باشد، مانند جنگ خلیج [فارس] در ۱۹۹۱ که افراد زیادی فرصت مشاهده این عمل را داشتند. اعمال اجبار اقتصادی بیانگر اولین مرحله به سوی اعمال زور نظامی، آنطور که بوسیله ماده ۴۲ و ماده‌های بعدی تنظیم شده، می‌باشد. این نکته حائز اهمیت است که نوعی انحصار برای تعریف به شورای امنیت واگذار شده است، چرا که مطابق اصل ۳۹، شورای امنیت به تنهایی تعیین می‌نماید که آیا تهدیدی نسبت به صلح یا نقض آن (تجاوز رخ داده) صورت گرفته است، یا خیر.

اینکه به تحریمها قانوناً؛ به عنوان اقدام متقابل صریحی برای نقض حقوق بین‌الملل اجازه داده شود و اینکه در چنین مواردی اعتبار تعهدات قراردادی با «کشوری که قانون را نقض می‌کند» باطل می‌شود، هیچ شکی نیست. این موضوعات از ملاحظه کافی توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل تحت عنوان «بکارگیری مشروع تحریمها»، برخوردار می‌باشد. در اصل ۳۰ «مواد پیش نویس در مورد مسئولیت کشورها» (۱۹۷۹) کمیسیون، تحت عنوان اصلاح شدهٔ «اقدامات متقابل در زمینه عمل اشتباه بین‌المللی» پیشنهاد قانونمند کردن قانونی بین‌المللی این اولویت هنجاری تحریمها را ارایه می‌نماید. معیار ارزیابی اخلاقی چنین اقداماتی عبارت است از (الف) آیا تحریمهای اقتصادی نسبی است یا جامع و (ب) شرایط اقتصادی خاص کشور

---

1. Dr. Hans Kochler

محکوم به اعمال این اقدامات چیست؟ یعنی، هر چه استبداد اقتصادی کمتر باشد اثر بیشتری بر شرایط زندگی شهروندان تأثیر پذیر دارد. تحریمها به عنوان اقدامات امنیتی دسته جمعی (تحریم چند جانبه) ـ مطابق با مفاد منشور سازمان ملل ـ باید به لحاظ حقوقی از تحریمهای یکجانبه مجزا شوند: موضوع این ارزیابی قانونی و اخلاقی، در رأس همه، تحریم اقتصادی چند جانبه مبتنی بر مفاد فصل هفت منشور سازمان ملل می‌باشد.

با توجه به قانونمندیهای منشور سازمان ملل، این مطلب واضح است که اقدامات اجباری تنها در ارتباط با صلح بین‌المللی و امنیت بین‌المللی تنظیم شده است. در این زمینه حقوق بشر با توجه به دو زمینه ذکر نشده است. (الف) آنها به عنوان علتی برای تحمیل اقدامات قهری ذکر نشده است و (ب) آنها زمانی که تأثیرات چنین اقداماتی به روی شرایط زندگی ـ در حقیقت، شانس بقای مردم تحت تأثیر ـ مد نظر باشد، در نظر گرفته نمی‌شود. در منطق هنجاری منشور سازمان ملل ـ بخصوص فصل هفت آن ـ به نظر می‌رسد که صلح بر حسب حقوق بشر حاکم است، که با رویه تحریمهای شورای امنیت، بخصوص بعد از پایان درگیری شرق و غرب، آشکار می‌گردد.

در ارتباط با مسئلهٔ مطروحه در قسمت (الف)، شورای امنیت ارتباط غیرمستقیمی ایجاد نموده بطوری که در موارد نقض سیستمیک و خطرناک حقوق بشر ـ مانند سیاست پیشین آپارتاید در آفریقای جنوبی ـ آن را به عنوان تهدیدی برای صلح بشناسد که به موجب آن این [موارد] غالباً به ارزیابی سیاسی کشورهای عضو، زمانی که آنها خواهان توجه به نقض حقوق بشر به عنوان تهدید عملی به امنیت و صلح بین‌المللی باشند، بستگی دارد. (بدون توجه به آن، نقضی سیستمیک و خطرناک حقوق بشر در سرزمین کشورهای مشخص لزوماً نیازمند ایجاد تهدید برای صلح بین‌المللی نیست.) به هر حال، در رابطه با جنبهٔ دیگر ـ تأثیر تحریمها بر شرایط زندگی مردم ـ هیچ ارجاع غیرمستقیمی به حقوق بشر در منشور سازمان ملل یا در رویه تصمیم‌گیری شورای امنیت وجود ندارد.

در یک گزارش برای کمیته حقوق بشر سازمان ملل این رویه کمیته تحریمهای شورای امنیت آشکارا مورد انتقاد قرار گرفت. به هر حال این جنبهٔ اخلاقی است که در ارزیابی [میزان] مشروعیت اقدامات خاصی تعیین بخش است، یعنی، ساختار هنجارهای قانونی بین‌المللی که به آن اجازه می‌دهد.

تحریمهای اقتصادی جامع که تأثیر جدی بر زندگی و سلامت شهروندان دارد باید، قبل از آنکه ارزیابی هنجاری توسط رویه قانونی بین‌المللی موجود صورت گیرد، اول از همه در چهارچوب اخلاقی آزمایش شود. تحریمهای اقتصادی جامع به نظر می‌رسد که جزء تأدیبی «سنتی» از سیاست زور در نظم نوین جهانی امروزه می‌باشد، که اجازه قانونی بین‌المللی و اخلاقی آن باید منتقدانه مجدداً ارزیابی شود. این بدین معنا نیست که اقدامی که به موجب زور سیاسی [اش] به عنوان راه چارهٔ جهانی ادعا می‌شود، بطور خودکار مطابق با نیازمندیهای نظم بین‌المللی مشروع است.

اقدامات قهری مانند تحریمهای اقتصادی جامع، قبل از هر چیز، بیانگر شکلی از تنبیه دسته جمعی می‌باشد، که با اصل اخلاقی مسئولیت فردی، یعنی با تنظیم رفتاری، نامتناسب است. تنبیه آنهایی که مسئول تصمیمات سیاسی مشخصی نیستند ممکن است اقدام تروریستی که بر رفتار مشخصی از دولت بوسیله ضربه زدن مستقیم به مردم کشور هدف پافشاری دارد، بهتر مقایسه شود. به هر حال، وارد کردن خسارتهای عمدی به مردم بی‌گناه فی نفسه یک عمل غیراخلاقی است، که با هیچ ساختار اخلاقی منفعت گرایی توجیه نمی‌شود. بنا به تعریف توماس آکوئیناس، معیار ارزیابی اخلاقی همیشه ارائه پاسخ در مورد «نیت» تصمیمی مشخص می‌باشد. در این زمنیه رفتار خاصی، که تأثیرات اخلاقی مشکوکی دارد، در صورتی می‌تواند به عنوان یک امر جایز تلقی شود که: (الف) هدف نهایی مطلوب به خودی خود خوب باشد؛ (ب) ابزار بکار گرفته شده برای دستیابی به این هدف به لحاظ اخلاقی مورد قبول باشد؛ (ج) هدف مشکوک به ظاهر اخلاقی در یک رابطه قابل قبول با آسیب حادث شده باشد، یعنی برای توجیه

آسیب رسانی به حد کافی مهم باشد.

مشکلات چنین ارزیابی سودجویانه‌ای تقریباً آشکار است؛ هر وقت این مسئله از نو ارزیابی شود این در اصل دعوتی است به سفسطه‌ای تصنّعی، که آیا آنهایی که از نتایج اقدام مشخصی رنج می‌برند می‌توانند قربانیانی فرضی شوند که لایق از بین رفتن برای اجرای امر باارزش دیگری هستند یا خیر، یا مخمصه آنها می‌تواند به عنوان جزیی از استراتژی برنامه ریزی شده عمدی در نظر گرفته شود. برای مردم آسیب دیده از هر دیدگاهی نتیجه یکسانی می‌دهد.

تفاوت «ظاهری» تنها از نقطه نظر اخلاقی کسانی که تحمیل آسیب می‌نمایند، وجود دارد. کسانی که ممکن است نهادشان را با اشاره به تأثیر جانبی غیرعمدی اما «غیرقابل اجتناب» آرام کنند. در حوزه انگلوساکسون ـ با توجه به یک تمایز یافته شده در توماس آکیناس ـ در ارتباط با توسعه باصطلاح «دکترین تأثیر دو جانبه» که در آشکار سازی مسائل اخلاقی ناشی از شرایطی که چه زمانی بعضی چیزهای اخلاقی باید با صدمه زدن به دیگر مردم بدست آید، کمک می‌کند. در مورد سخت تحریم اقتصادی جامع و مطابق فصل هفت منشور سازمان ملل مسئله اخلاقی مطلوب با تشخیص حفظ یا اعاده صلح بین‌المللی می‌باشد، و آسیبی که از این راه ایجاد می‌شود مشکل شهروندان است (شامل بیماری و مرگ به سبب فقر فراگیر دائم و وقفه در عرضه عاری کالاهای حیاتی). مطابق بحث اخلاقی مطرح شده بوسیله کوئین[1]، معیار در این زمینه این است که چه اندازه هدف مطلوب یک عمل و خرابی ناشی به هم مرتبطند. در این زمینه کوئین مثالی از اختلاف بین «بمب گذاری تروریستی» و بمباران «استراتژیک» در طول دوران جنگ ارائه می‌نماید: در مورد اولی آزار شهروندان بطور عمدی تحمیل می‌شود، در بعدی تنها به عنوان یک احتمال گرفته می‌شود. در یک مورد تحمیل خسارت مستقیم، در دیگری غیرمستقیم است. (مطابق با قوانین معتبر حقوق بشردوستانه بین‌المللی، که بعداً به صورت جزیی‌تر مورد بحث قرار می‌گیرد، بمب گذاری تروریستی در هر موردی ممنوع می‌باشد، چرا که شهروندان نباید

---

1. Quin.

هرگز هدف مستقیم حمله در یک درگیری مسلحانه باشند.) اما مورد اول دقیقاً به تحریم اقتصادی توجه دارد: خسارت به طور مستقیم و عمدی برای اجبار دولت مربوطه به تغییر رفتارش، تحمیل می‌شود.

با تکیه بر مقایسه فوق، تحریم اقتصادی همه جانبه کیفیت اخلاقی یک بمب گذاری تروریستی را دارد، شهروندان مؤکداً به عنوان گروگانانی در یک استراتژی سیاسی زور و سیاست امنیتی بکارگرفته می‌شوند. نیاز به گفتن ندارد که چنین ابزاری نمودن سیاسی انسان (شهروند در یک جامعه‌ای که موضوع هنجارهای حقوق بین‌الملل است) با حالتی که انسان به عنوان موضوع مستقلی باشد یعنی با شخصیت انسانی، نامتناسب است.

مردم حق طبیعی دارند که برای اهداف استراتژیک که بر شکل‌گیری و اجرای آنها هیچ نفوذی نداشته‌اند قربانی نشوند. همانطور که کوئین اشاره می‌کند: «آنها حق دارند که با نقضی آشکار حقوق اولیه‌اشان و در خدمت اهداف دیگر افراد تحت فشار قرار نگیرند». در حوزه اخلاقی به اصطلاح «دکترین تأثیر دو جانبه» خواهان تأمین آن است که هر انسانی باید نوعی از حق وتو در رابطه با کوششها برای اجرای «اقداماتی برای توسعه جهان» در دستش داشته باشد. بنابر این، این در جهت مخالف سودجویی صرف و به حداکثر رساندن نفع می‌باشد که در مورد تحریمها ممکن است بیان دارد که سلامتی و رفاه ملتی در حال قربانی شدن در راه اهداف سیاسی افراطی کشورهای عضو شورای امنیت با دیگر ائتلاف کشورها می‌باشد. (این می‌تواند آشکارتر و با جزئیات بیشتر در مورد تحریم علیه عراق، باقیمانده یوگسلاوی، علیه هائیتی و غیره ... نشان داده شود.)

نقش یک قربانی از یک ملت کامل به نفع اهداف استراتژیک یک ابرقدرت یا ائتلاف کشورها، آنطور که می‌تواند در شورای امنیت بنا شود، به هیچ طریقی به لحاظ اخلاقی توجیه پذیر نیست. با این حساب، این [مطلب] پیشتر اشاره شد ـ در ارتباط با تحریم آفریقای جنوبی ـ که با عدم حضور معیار اصلی برای ارزیابی اخلاقی یک استراتژی سیاسی مشخصی، مجاز بودن

تحریمهای ممکن باید بوسیله کسانی که هزینه اصلی چنین اقداماتی را تحمل می‌کنند ارزیابی شود. بنابر این اصل اخلاقی کلی در اعمال تحریمها باید شنیدن [ندای] مردم تحت تأثیر به هنگام برنامه ریزی اقدامات باشد. به هر حال، این دقیقاً همان چیزی است که از طبیعت اقدامات قهرآمیز در فصل هفت منشورسازمان ملل خارج است. همانطور که بعضی نویسندگان آمریکایی در ارزیابی سیاست تحریمها در ارتباط با جنگ خلیج [فارس] به این نتیجه رسیدند، در مورد تحریم اقتصادی جامع شهروندان در کشور خودشان گروگان شدند. چنین اقداماتی، که قصد ضربه زدن عمدی به مردم دارند بایستی به عنوان [امر] غیراخلاقی ارزیابی شوند، چرا که «هیچکس نمی‌تواند عمداً اقتصادی را بدون تأثیرگذاری عمدی بر مردمی که کار و صرف زندگیشان قسمتی از ساختار آن اقتصاد است، را فلج کند».

منبع

Kochler. Hans. Ethical Aspects of Sanctions In International Law. In, "*Review of International Affairs*" Vol XLVI, No 1035-36, P.P, 1-4.

In the Name of God

The Economic Sanctions Theories

Mostaffa Zahrani

Tehran - 1998

شابک: ۴ ـ ۷۸ ـ ۶۰۵۶ ـ ۹۶۴

مباحث اقتصادی / ۱۲

تاکنون منتشر شده است:

مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه
نمایشگاه و فروشگاه مرکزی: صندوق پستی ۱۵۸۷۵/۶۳۵۳
بها: ۹۳۰۰ ریال